

# **Segurança na Contemporaneidade - Internacionalização e Comunitarização**

**Luís Manuel André Elias**

**Tese de Doutoramento em Ciência Política – Políticas Públicas**

**Orientadores: Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento e  
Professor Doutor Armando Marques Guedes**

**Dezembro de 2011**

*À Anabela, ao Diogo e ao André,  
Pelo amor, carinho, ajuda e incentivo permanente.*

## AGRADECIMENTOS

Agradecer a todos aqueles que contribuíram para o desenvolvimento desta investigação, constitui uma tarefa difícil, pois corremos o risco de não prestar o devido tributo, a muitos dos que ofereceram o seu apoio e os seus conhecimentos, para que os resultados obtidos nesta dissertação possam ser aqui apresentados.

As minhas primeiras palavras de agradecimento vão para a Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento e para o Professor Doutor Armando Marques Guedes, que demonstraram total confiança no meu trabalho, ao aceitar orientar esta tese de Doutoramento. O seu auxílio e estímulo no momento da decisão e no início do longo percurso que constituiu este estudo foram fundamentais. A investigação empreendida não teria sido possível sem o seu aconselhamento científico, crítica fundamentada, generosidade e o seu tempo cedido no apoio dos meus esforços. O nosso trabalho científico é, de certa forma, uma continuidade da reflexão efectuada no livro que tivemos o prazer de redigir como co-autores com Armando Marques Guedes que intitulámos *Controlos Remotos. As Dimensões Externas da Segurança Interna* (2010).

À Faculdade de Ciências Sociais Humanas da Universidade Nova de Lisboa por me ter aberto as portas ao mundo da investigação e do conhecimento científico.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna pela importância que teve na minha formação técnico-policial e académica, pelo rigor que incutiu na minha vida pessoal e profissional, pela escola de vida, pela forma como equilibra a formação humanista, jurídica e técnica, pela prioridade que confere à ética e aos valores e, por continuar a ser a Escola de Polícia e de Segurança em Portugal.

Aos profissionais das forças e serviços de segurança, mas também aos operadores judiciais, da protecção e socorro, das polícias municipais, entre outros, pelo seu exemplo de coragem, de perseverança, de dedicação à causa pública, ajudando a garantir os direitos fundamentais da liberdade, segurança e justiça.

À minha esposa Anabela, pelo incentivo, pelo apoio incondicional, pela compreensão, amor e carinho demonstrados durante esta jornada.

Aos meus meninos, Diogo e André, por continuarem a ser a luz da minha vida.

As palavras finais são de agradecimento profundo à minha mãe, pelas referências, princípios, valores e responsabilidade que sempre me transmitiu.

## RESUMO

O conceito de segurança é cada vez mais polissémico, contestado, ambíguo e complexo. A segurança tem vindo a ser delegada, co-produzida e “desestatizada”, gerando-se a convicção de que a noção weberiana de monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado está em crise, face a uma diversidade de actores que passaram também a fornecer segurança, quer aos cidadãos, quer ao próprio Estado, nos níveis interno e supranacional, numa perspectiva concorrencial, complementar ou subsidiária. Assim, tem-se verificado a evolução de novos quadros conceptuais para fazer face aos limites constrangentes do vestfalianismo e para o estudo da segurança, procurando abranger o contexto social, cultural, político e económico do ocidente e das latitudes “não ocidentais”, num mundo cada vez mais fragmentado, marcado pela desigualdade e por novos fenómenos de (in)segurança.

Observa-se uma dupla tendência de internacionalização e de comunitarização da segurança na contemporaneidade. Por um lado, a segurança alarga-se a uma escala global, extravazando as fronteiras físicas dos Estados. Por outro lado, procura adaptar-se e responder às especificidades locais, sendo co-produzida entre diversos actores sociais num esforço colectivo para garantir, manter e aprofundar a segurança. Os Estados procuram fazer face às ameaças e riscos fora das suas fronteiras e, ao mesmo tempo, delegam funções de segurança numa miríade de entidades privadas, locais e nos próprios cidadãos.

A dialéctica entre a comunitarização da segurança a uma escala local (*soft policing*) e uma militarização e musculação das respostas, a um nível internacional e nacional, para enfrentar as ameaças e riscos multiformes (*hard policing*) é uma das grandes tendências do nosso tempo.

No mundo globalizado, complexo e em mutação permanente procura-se assim uma alteração paradigmática superadora da tradicional compartimentação estanque entre segurança interna e externa, entre justiça e administração interna, entre gestão militar e gestão civil de crises, entre segurança pública e segurança privada, entre os conceitos de criminalidade organizada e de criminalidade de massa e entre prevenção e repressão, de forma a encarar novos desafios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança, Governação, Políticas Públicas de Segurança, Liberdade, Justiça, Dignidade Humana, Internacionalização, Comunitarização, Polícia, Reconfiguração, Crise.

## ABSTRACT

Security concept is increasingly polysemic, contested, ambiguous and complex. Security has been delegated, co-produced and "privatized", generating the conviction that the Weberian notion of monopoly on the legitimate use of force by the state is in crisis taking into account a myriad of actors who also started to provide security, both to the citizens and to the state itself, both at domestic and international levels, through a competitive, complementary or subsidiary perspective.

Thus, there has been the evolution of new conceptual frameworks to address the limitations of the Westphalian perspective and to the development of security studies, trying to cover social, cultural, political and economic dimensions of the West and "non-Western" latitudes in a world increasingly fragmented, marked by inequality and by new forms of (in)security.

Nowadays there is a dual trend of internationalization and "communitarisation" of security. On the one hand, security extends to a global scale, beyond physical borders of states. On the other hand, tries to adapt and respond to local conditions, being co-produced between various social actors in a collective effort to ensure, maintain and strengthen security. States seek to address the threats and risks across borders and at the same time, delegate security functions to different kinds of private and local institutions and individual citizens.

The double trend of community security on a local scale (soft policing) and the increasing of military responses at international and national levels to prevent potential threats and risks (hard policing) is a sign of our times.

In the globalized and complex world, constantly changing, scholars, policymakers and civil society seek a paradigm shift surpassing the traditional subdivision between internal and external security, between justice and home affairs, military and civilian crisis management, public safety and private security, between organized crime and mass crime and between prevention and repression, to face new challenges.

**KEYWORDS:** Security, Governance, Security Policies, Freedom, Justice, Human Dignity, Internationalization, Communitarisation, Police, Reconfiguration, Crisis.

## ÍNDICE

Introdução .....	13
Capítulo I: Relações Internacionais e Segurança .....	24
I. 1. Reconfiguração do Mundo Pós-Vestfaliano .....	25
I. 2. Concepções de Segurança.....	31
I. 3. Realistas e Liberais .....	36
I. 4. Segurança em Análise .....	61
Capítulo II: Emergência de um Paradigma de Segurança .....	84
II. 1. Governança da Segurança .....	85
II. 2. Segurança e Defesa .....	93
II. 3. Internalização e Externalização .....	115
Capítulo III: Segurança Interna .....	132
III. 1. Políticas Públicas de Segurança.....	133
III. 2. Programas de Governo.....	157
III. 3. Sistema de Segurança Interna.....	160
III. 4. Subsistemas de Segurança Interna.....	181
III. 4.1. Prevenção da Criminalidade.....	181
III. 4.2. Ordem Pública.....	191
III. 4.3. Investigação Criminal .....	196
III. 4.4. Informações Policiais.....	200
Capítulo IV: Globalização e Comunitarização da Segurança .....	212
IV. 1. Segurança e Polícia na Sociedade Globalizada .....	213
III. 2. Alargamento do Mandato Policial. ....	234
III. 3. Modelos de Policiamento. ....	246
III. 4. Modelos Comunitários e de Proximidade .....	264
III. 5. Retórica Política e Modelos Comunitários. ....	282

Capítulo V: Internacionalização da Segurança .....	293
V. 1. Nações Unidas e Construção da Paz .....	294
V. 1.1. Componente Policial das Nações Unidas .....	308
V. 2. Integração e Construção Europeia .....	316
V. 2.1. Área de Justiça e de Assuntos Internos .....	320
V. 2.2. Organismos da Área de Justiça e de Assuntos Internos .....	327
V. 2.2.1. Europol .....	329
V. 2.2.2. Cooperação Schengen.....	336
V. 2.2.3. Eurojust.....	340
V. 2.2.4. Frontex.....	343
V. 2.2.5. Colégio Europeu de Polícia.....	346
V. 2.2.6. Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade.....	347
V. 3. Gestão Civil de Crises no Quadro Europeu.....	352
V. 3.1. Da Política Europeia de Segurança e Defesa à Política Comum de Segurança e Defesa .....	352
V. 3.2. Componente Policial da União Europeia .....	363
V. 4. Cooperação com os Países Lusófonos .....	366
V. 4. 1. Cooperação Bilateral, Apoio ao Desenvolvimento e Capacitação ...	370
V. 4. 2. Cooperação Multilateral no Espaço Lusófono.....	376
V. 4. 3. Oficiais de Ligação da Administração Interna.....	378
Conclusão .....	381
Bibliografia .....	395
Anexo 1: Geometria Variável da Segurança .....	423
Anexo 2: Segurança Multinível – os Níveis Vertical e Horizontal .....	425
Anexo 3: Multidimensionalidade da Segurança – Dialéctica de Internacionalização e Comunitarização.....	427

Anexo 4: Diferenças entre os Paradigmas Realista e Liberal .....	429
Anexo 5: Comparação entre Escolas de Segurança .....	431
Anexo 6: Soberania e Segurança Interna .....	433
Anexo 7: Sistema de Segurança Interna.....	435
Anexo 8: Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)...	437
Anexo 9: Multiplicidade de Actores e Tutelas no Quadro de Segurança Interna.....	439
Anexo 10: Programas de Governo – Prevenção e Combate à Criminalidade .....	441
Anexo 11: Programas de Governo – Criminalidade Violenta e Organizada.....	443
Anexo 12: Programas de Governo – Coordenação das Forças de Segurança.....	445
Anexo 13: Programas de Governo – Criminalidade Organizada Transnacional.....	448
Anexo 14: Programas de Governo – Terrorismo .....	450
Anexo 15: Programas de Governo – Cooperação Internacional na Área da Segurança .	452



## LISTA DE ABREVIATURAS

**AG** – Assembleia Geral da ONU

**APAD** - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

**APD** - Ajuda pública ao desenvolvimento

**AR** – Assembleia da República

**ASEAN** - Association of Southeast Asian Nations

**BENELUX** – Bélgica, Holanda e Luxemburgo

**BF** – Brigada Fiscal

**CAAS** - Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen

**CCFFSS** - Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança

**CCPA** - Centros de Cooperação Policial e Aduaneira

**CdP** – Comunidades de Prática

**CDEP** - Cursos de Direcção e Estratégia Policial

**CEIFA** - Comité Estratégico Imigração, Fronteira e Asilo

**CEMGFA** – Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas

**CEPOL** - Colégio Europeu de Polícia

**CFOP** - Curso de formação de Oficiais de Polícia

**CIA** – Central Intelligence Agency

**CIAE** - Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus

**CIC** - Comissão Interministerial para a Cooperação

**CIREFI** - Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matérias de Passagem das Fronteiras e Imigração

**CIR** - Companhia de Intervenção Rápida (GNR)

**CIVCOM** - Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises

**CIVPOL** – *Civilian Police*; Polícia Civil

**CLS** - Contratos Locais de Segurança

**COMIX** – Comité Misto

**COPS** – Comité Político e de Segurança

**COREPER** – Comité dos Representantes Permanentes

**CPCC** - *Civilian Planning and Conduct Capability*

**CPE** - Cooperação Policial Europeia

**CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

**CRT** - *Civilian Response Teams*

**CS - ONU** – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

**CSSI** - Conselho Superior de Segurança Interna

**CTM** - Cooperação Técnico-Militar

**CTP** – Cooperação Técnico-Policial

**DCCB** – Direcção Central de Combate ao Banditismo (PJ)

**DGACCP** - Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas

**DGAE** - Direcção-Geral dos Assuntos Europeus

**DGAI** – Direcção Geral de Administração Interna

**DGPDN** - Direcção Geral de Política de Defesa Nacional

**DPKO** – *Department of Peacekeeping Operations* (UNO)

**DR** – Diário da República

**EG** - Escola da Guarda (GNR)

**EM** – Estados Membros

**EMP** – Empresas Militares Privadas

**EPAV** – Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima

**EPJ** - Escola da Polícia Judiciária

**ESP** – Escola Superior de Polícia

**EUA** – Estados Unidos da América

**EUMC** - Comité militar da UE

**EUMS** -Grupo de pessoal militar da UE

**EUROGENDFOR** - Força de *Gendarmerie* Europeia

**FA** – Forças Armadas

**FSS** – Forças e Serviços de Segurança

**GAERC** - Conselho dos Assuntos gerais e das relações externas

**GAFI** - Grupo de Acção Financeira Internacional

**GCS** - Gabinete Coordenador de Segurança

**GIOE** - Grupo de Intervenção de Operações Especiais (GNR)

**GF** – Guarda Fiscal

**GNR** – Guarda Nacional Republicana

**GNS** - Gabinete Nacional SIRENE

**GOE** - Grupo de Operações Especiais (PSP)

**ICG** – *International Crisis Group*

**IDN** – Instituto da Defesa Nacional

**IGAI** - Inspeção Geral da Administração Interna

**IESM** – Instituto de Estudos Superiores Militares

**INEM**- Instituto Nacional de Emergência Médica

**IPAD** - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

**IPRI-UNL** – Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa

**IPTF** - *International Police Task Force*

**ISCPSI** – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

**JAI** - Justiça e Assuntos Internos

**JHA** – *Justice and Home Affairs*

**LDN** - Lei de Defesa Nacional

**LOIC** – Lei de Organização da Investigação Criminal

**LSI** – Lei de Segurança Interna

**MAI** – Ministério da Administração Pública; Ministro da Administração Interna

**MDN** – Ministério da Defesa Nacional

**MJ** – Ministério da Justiça

**MMPM** - Missão Militar Portuguesa em Moçambique

**MND-SE** – *Multinational Division, Southeast*; Divisão Multinacional Sudeste (GNR, Iraque)

**MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros

**NATO/OTAN** – *North Atlantic Treaty Organization*/Organização do Tratado do Atlântico Norte

**OAP** – Operações de Apoio à Paz

**OCDE** – Organização de Cooperação e Desenvolvimento na Europa

**OCTA** - *Organized Crime Threat Assessment*

**ODM** - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

**ONG's** – Organizações Não Governamentais

**ONU/UNO** – Organização das Nações Unidas; *United Nations Organization*

**ONU em Angola** – UNAVEM I, II e III e MONUA

**OSCE** – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

**OSCOT** – Observatório De Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo

**PAC** - Planos Anuais de Cooperação

**PALOP** – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

**PCSD** – Política Comum de Segurança e Defesa

**PE** – Parlamento Europeu

**PESC** – Política Externa e de Segurança Comum

**PESD** - Política Externa de Segurança e Defesa

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PIC** - Programas Indicativos de Cooperação

**PIPP** – Programa Integrado de Policiamento de Proximidade

**PJ** – Policia Judiciária

**PMC** – *Private Military Company*

**PNTL** - Polícia Nacional de Timor-Leste

**POI** – Policiamento Orientado pelas Informações

**POP** – Policiamento Orientado para os Problemas

**PRACE** – Programa de reestruturação da administração central do Estado

**PSC** – *Private Security Company*

**PSO** - *Peace Support Operations*

**PSP** – Policia de Segurança Pública

**RABIT** - Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteira

**RASI** – Relatório Anual de Segurança Interna

**RCM** – Resolução do Conselho de Ministros

**REPC** - Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

**RFA** – República Federal da Alemanha

**SAA** - Sistema de Autoridade Aeronáutica

**SAM** - Sistema de Autoridade Marítima

**SEAE** - Serviço Europeu para a Acção Externa

**SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

**SGNU** - Secretário-Geral das Nações Unidas

**SGSIRP** - Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa

**SG do SSI** - Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

**SIED** – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

**SIRP** – Sistema de Informações da República Portuguesa

**SIS** – Serviço de Informações de Segurança

**SIS** – *Schengen Information System*; Sistema de Informações Schengen

**SSI** - Sistema de Segurança Interna

**TECS** - *The Europol Computer System*; Sistema Informático da Europol

**TFUE** - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TIJ** – Tribunal Internacional de Justiça

**TUE** – Tratado da União Europeia

**UE** – União Europeia

**UEO** – União da Europa Ocidental

**UEP** - Unidade Especial de Polícia

**UIR** – Unidade de Intervenção Rápida (GNR)

**UNASUR** - União de Nações Sul Americanas

**UNPROFOR** -The United Nations Protection Force

**UNTAET** - Missão de Administração Transitória da ONU em Timor-Leste; United Nations Transitional Administration in East Timor

# **Introdução**

*Ninguém escolhe o país em que nasce:  
Mas decidir ficar é um acto de amor.  
E de vontade de reinventar novos futuros.*  
(Moreira, 2011: 14)

Os nossos dias são marcados por uma reconfiguração de concepções e de paradigmas num contexto de mudança em que foram criados novos desafios para os estudiosos das Relações Internacionais, Ciência Política, Ciências Policiais e Ciências Militares, Direito Internacional Público, Economia Política Internacional, Sociologia, assim como, para os Estudos de Segurança, enquanto disciplina científica cada vez mais autónoma.

O adensamento da globalização e os sucessivos acontecimentos históricos no dealbar do século XX tiveram um efeito determinante nas noções de Estado, de Segurança Interna, de Segurança Externa e de Defesa, de Segurança Multinível, de Segurança Humana, de Segurança Global, de Segurança Societal, de Interdependência, de Guerra e de Criminalidade, de Doutrina e Estratégia Militar, de Doutrina e Estratégia Policial, de Risco e de Perigo, de Ameaça e de Vulnerabilidade.

A queda do muro de Berlim, a implosão da União Soviética, o ruir da aliança dos países do Pacto de Varsóvia e o fim da Guerra Fria intensificaram a reflexão e o debate alargado sobre o conceito de segurança. Criaram inicialmente um sentimento de orfandade ao nível geoestratégico e uma visão de *fim da História* (Fukuyama, [1992] 1999), mas cedo se verificou ser prematuro um optimismo exacerbado em torno de uma paz e de uma unipolaridade duradouras. O conflito nos Balcãs em réplicas sucessivas (Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Kosovo), as guerras no Iraque, a intervenção militar no Afeganistão, os conflitos no Líbano, Sudão, Chade, Serra Leoa, Libéria, Ruanda, Uganda, Ruanda, Congo, Angola, a deposição de decanos autoritários na Líbia, Egipto e Tunísia e a resistência de outros como na Síria, os atentados em Oklahoma, Nova Iorque, Washington, Bali, Ancara, Madrid, Londres, Beslan, Bombaim, Jacarta, Bagdad, Cabul ou Oslo, para só mencionar os mais significativos dos muitos que tiveram lugar, e a ideia mediática de choque de civilizações entre o Ocidente e o Islão na ressaca dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, foram sedimentando a ideia de uma (nova) ordem internacional pós-bipolar marcada por riscos permanentes e imprevisíveis, quanto ao momento, lugar e forma de manifestação.

Vivemos numa sociedade mundializada, complexa, atemorizada por diversos acontecimentos e factores que fazem com que a segurança - e os sentimentos subjectivos de segurança ou de insegurança - estejam omnipresentes no quotidiano. Neste contexto, as correntes teóricas e paradigmas, as distintas abordagens científicas, os diferentes autores, o discurso na arena política por parte dos principais líderes mundiais, regionais, nacionais e locais, procuram conceptualizar e interpretar a realidade de forma pluridimensional e antagónica.

O conceito de segurança é assim cada vez mais polissémico, “contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas” (Collins, 2007; Buchan, John & Mackintosh cit. in Brandão, 2004: 38). Abarca diferentes perspectivas, compreendendo múltiplas conotações, constituindo uma realidade que se encontra presente no dia-a-dia da comunidade, assumindo uma “dimensão planetária, [pois] são raros os cantos do globo onde não se desenvolvam conflitos” (Loureiro dos Santos, 2000: 58) e despertando a atenção dos Estados, de organizações internacionais, de organizações não-governamentais, de empresas multinacionais, de grupos de cidadãos e das pessoas individualmente consideradas. Esta situação faz com que tenhamos que nos preocupar de igual modo com uma segurança internacional, com uma segurança humana, uma segurança societal e local e não apenas com uma segurança nacional, pois esta extravasou as linhas de fronteira tradicionais dos países e a sua natureza alterou-se de forma significativa, no fundo, uma espécie de geometria variável da segurança (*cfr.* Anexo 1 e 2).

O mundo vive em constante ameaça e o cidadão comum reclama o direito à segurança, ou seja, “em termos amplos, a segurança é a busca da libertação relativamente à ameaça, e resulta da interacção entre as vulnerabilidades de uma unidade e as ameaças que a mesma enfrenta” (Brandão, 2004: 46). No alvor do século XXI – e este ponto tem sido amplamente discutido por académicos e políticos contemporâneos de todas as cores – começou a generalizar-se o sentimento de uma urgência de “securitarização”, e os Estados viram-se em geral forçados a redefinir os seus conceitos estratégicos de defesa e segurança, os quais se tornam ainda mais simbióticos. Também as políticas de alianças foram muitas vezes revistas, tendo numerosos Estados voluntariamente abdicado de alguma soberania face às organizações a que pertenciam, de forma a intensificar também no exterior a segurança interna que consideravam fundamental.



Algumas destas alterações tiveram a sua génese anteriormente, mormente os de uma crescente “juridificação”. Novos quadros de Direito Internacional começaram a ser configurados logo na última década do século passado. Pela mesma ordem de motivos, os Estados têm-se também desde então visto na contingência de reformar o seu Direito Interno, com natural destaque para os Sistemas de Segurança Interna e de Defesa Nacional, o Direito Penal e o Processual Penal – sem descurar outros ramos como sejam a regulamentação da imigração, as entidades financeiras, o ambiente, a segurança alimentar, a protecção civil, para só dar alguns exemplos, desmultiplicando-se os contactos a uma escala global entre especialistas e peritos em várias áreas – por exemplo, polícias, juízes, economistas, legisladores - que procuram discutir e cooperar, com vista à resolução de problemáticas cada vez mais transfronteiriças e interdependentes, numa *governance through a complex global web of ‘government networks’* (Slaughter, 2004)<sup>1</sup>.

Menos não seria de esperar. Há quase dois decénios que participamos neste duplo adensamento – o de uma insegurança crescente em sintonia com uma cada vez maior imprevisibilidade sentida, e o de uma resposta reticular-normativa “securitizante”. É trivial asseverar que as reformas empreendidas no Direito Interno e no Direito Internacional resultaram e continuam a responder, tanto directa quanto indirectamente, ao clima de insegurança - objectiva e subjectiva – que se faz sentir actualmente um pouco por todo o Globo – e à consequente necessidade de prevenir e combater as “ameaças difusas”; e afirmar, também, que este ambiente poroso porventura tem tido como principal paradigma os poderes erráticos, caso das organizações terroristas como a rede al-Qaeda.

Mas muitas outras há, porventura menos gritantes no seu embate, embora nem por isso mais ligeiras nas consequências que induzem – e estas não deixaram de ter o seu impacto. Não nos podemos iludir: um pouco por toda a parte, embora de novo de maneiras muito heterogéneas, num sistema internacional em descompressão pós-bipolar, sujeito a reajustamentos de fundo e a re-acomodações várias, o terrorismo

---

<sup>1</sup> O furacão Katrina em Nova Orleães em 29 de Agosto de 2005 e os sismos no Haiti em 12 de Janeiro de 2010 e em L’ Aquila (Itália) em 6 de Abril de 2009, para dar apenas três exemplos recentes, são casos paradigmáticos da interconexão e relação dialéctica entre a segurança, a protecção civil e a emergência médica. Com efeito, nos dias e semanas após as catástrofes mencionadas, registaram-se roubos e furtos de forma generalizada, e no Haiti tumultos e uma implosão do sistema prisional e da polícia – factos que demonstram que estes fenómenos devem ser enquadrados de forma cada vez mais integrada e sistémica, abandonando-se abordagens parcelares e unidimensionais (Marques Guedes & Elias, 2010).

transnacional não é o único foco de preocupações e de urgência de securitarização. Também a criminalidade organizada – mobilizada por motivos muito diferentes dos dos terroristas – tem vindo a conhecer uma tremenda escalada, nas palavras de Sebastian Roché, “a delinquência moderniza-se” (Roché, 1998: 28), seja ao nível dos meios técnicos e humanos, seja ao nível da violência utilizada, assim como as várias organizações reticulares transnacionais que exploram áreas de negócio que assumiram na última década novas variantes e uma intensificação de antigas tendências. Uma amplificação que vai de marcados incrementos em actividades como: os tráficos de droga, de armas, de pessoas (trabalhadores ilegais e escravas sexuais) ou de órgãos, bem como uma proliferação de redes, ligadas à pedofilia e a diferentes esquemas ligados à prostituição e a criminalidade informática, nas suas diversas manifestações. De igual modo, com o estertor da ordem internacional bipolar e numa época de crise, sobretudo no velho Ocidente, a criminalidade económico-financeira em crescimento explosivo, designadamente a corrupção cada vez mais endémica em diversas regiões do globo, o tráfico de influências e o branqueamento de capitais em “paraísos fiscais” inexpugnáveis, atingiu dimensões que se revelam como potencialmente catastróficas para a economia mundial e para a estabilidade e sustentabilidade dos Estados de Direito, tal como hoje os conhecemos.

Surge também um novo activismo globalizante de ‘organizações’ difusas como os *Anonymous* que «atacam» alvos pré-definidos, tais como os *sites* oficiais de empresas multinacionais, dos governos e de organizações internacionais. A rede assume-se definitivamente como um caldeirão caótico e ambivalente, promovendo, por um lado, o conhecimento, o lazer, a inovação, o debate, a defesa de direitos fundamentais (veja-se a Primavera Árabe, forjada nas redes sociais e na *Al Jazeera*) e a liberdade de expressão e, por outro lado, actividades criminosas, a subversão e o radicalismo das mais diversas tendências político-ideológicas, constituindo-se como uma nova arena política onde se procura afirmar ideias, iniciativas, organizações e causas a uma escala global.

Sem querermos ser exaustivos, propomo-nos enumerar outras frentes de imprevisibilidade e de insegurança. O intuito é o de fornecer algum fundamento *material* para a urgência tão amplamente sentida de reagir securitariamente de maneira proactiva em relação a uma fenomenologia criminal crescentemente massiva, inovadora e desafiante dos aparelhos judiciais e dos órgãos de polícia criminal nacionais, assim como das organizações supranacionais de cooperação entre governos, entre forças

militares, entre agências de aplicação da lei, incluindo forças policiais e magistrados judiciais.

O presente trabalho pretende, deste modo, analisar a reconfiguração e as (novas) emergências conceptuais da segurança na contemporaneidade. Os objectivos da nossa investigação são os seguintes: (i) reflectir sobre as origens e evolução do conceito de segurança; (ii) analisar as perspectivas e teorias sobre segurança nos nossos dias; (iii) apresentar algumas das manifestações da mudança social na sociedade globalizada e o seu impacto nos aparelhos securitários supranacionais, estaduais e locais; (iv) aprofundar a problemática da dupla tendência de internacionalização e de comunitarização da segurança; (v) estudar a emergência de novas perspectivas, de práticas políticas e de mecanismos de governança da segurança.

Face à complexidade desta temática e tendo consciência de que será naturalmente difícil abrangê-la em toda a sua extensão, constitui nossa intenção tentar pôr em evidência a transversalidade das dimensões da segurança ao nível das relações internacionais, a sua relevância para a políticas externas nacionais e o respectivo impacto nos sistemas de segurança interna num contexto de crescentes imbricações entre as dimensões externa e interna da segurança.

Visamos essencialmente expor a dupla tendência de internacionalização e de comunitarização da segurança na contemporaneidade. Por um lado, a segurança alarga-se a uma escala global, extravazando as fronteiras físicas dos Estados. Por outro lado, procura adaptar-se e responder às especificidades locais, sendo co-produzida, descentralizada, desestatizada. Os Estados, enquanto actores proeminentes na arena política, combatem as ameaças e riscos fora das suas fronteiras para prevenir a ocorrência de atentados à sua segurança e ao mesmo tempo delegam funções de segurança numa miríade de entidades privadas, locais e nos cidadãos.

Um conjunto de questões chave orienta a nossa análise, designadamente: quais as implicações da reconfiguração alargada no mundo pós-Vestfaliano? Que quadros conceptuais se têm desenvolvido em torno das questões de segurança e que direcções têm tomado face à dinâmica das relações internacionais? Tendo em conta a rapidez da mudança no sistema internacional, têm as relações internacionais e os estudos de segurança conseguido dar sentido a esse devir permanente? Qual o impacto que os novos modelos de governança da segurança têm tido nos sistemas de segurança nacional dos Estados (incluindo as dimensões internas e externas desses sistemas)? Que implicações futuras se afiguram para os conceitos de Segurança e Defesa, de Segurança

Interna e de Segurança Externa? Que papel para as Forças de Segurança na sociedade globalizada? Como aproveitar o impacto da dupla dinâmica de internacionalização e de comunitarização das Forças de Segurança? O alargamento do mandato policial, causa e consequência, da crescente judicialização das relações sociais, poderá criar dinâmicas de reforço do Estado de direito ou de violação de direitos, liberdades e garantias individuais? Que perspectivas para as políticas públicas de segurança?

Formulamos, deste modo, as seguintes hipóteses de estudo que tentaremos confirmar ou não no final do presente trabalho:

- 1) as Relações Internacionais, a Ciência Política, as Ciências Policiais, as Ciências Militares, a Sociologia e os Estudos de Segurança, em particular, analisam os fenómenos políticos recorrendo a métodos científicos e perspectivas crescentemente multidisciplinares, à transversalidade intelectual e transposição de barreiras académicas numa era de interconexões, interpenetração, de incerteza e de transformação alargada na sociedade moderna;
- 2) a reconfiguração do conceito de segurança tem-se centrado cada vez mais na dimensão humana da segurança, bem como nas ameaças e riscos multiformes que afectam o mundo globalizado contemporâneo e as pessoas, condicionando a estratégia e acção política das Organizações Internacionais, dos Estados e da sociedade civil;
- 3) as diferentes dimensões da segurança são influenciadas pela desvalorização da centralidade do Estado e por movimentos ambivalentes de internacionalização, de regionalização e de comunitarização;
- 4) os desafios transnacionais exigem uma alteração paradigmática superadora da tradicional compartimentação estanque entre segurança interna e externa, entre justiça e administração interna, entre gestão militar e gestão civil de crises, entre os conceitos de criminalidade organizada e criminalidade de massa e entre prevenção e repressão;
- 5) a dimensão internacional da cooperação policial, nas suas vertentes lusófona, europeia e global, constitui-se como um eixo fundamental da política externa nacional e simultaneamente uma mais valia para a segurança interna;
- 6) o Estado continua a reservar o monopólio do uso da força, apesar da aparência de desresponsabilização e de delegação desenfreada, partilhando com os particulares a tarefa de satisfazer o bem e a necessidade colectiva de segurança;
- 7) as políticas públicas de segurança e a governança da segurança são multicentradas e exercidas em diversos níveis e em rede, traduzindo uma passagem gradual da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado

regulador, da gestão pública à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados;

8) o alargamento do mandato policial representa a adaptação dos serviços públicos de polícia a uma realidade cada vez mais competitiva, escrutinadora da qualidade ou debilidade dos serviços e regida pelas regras do mercado.

Contamos com a orientação, apoio e aconselhamento científico, tanto da Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento, como do Professor Doutor Armando Marques Guedes, na qualidade de co-orientadores, para o desenvolvimento da investigação e para a realização da dissertação.

A metodologia a utilizar revestirá uma natureza compósita, porquanto iremos recorrer a conhecimentos no âmbito das Ciências Policiais, Relações Internacionais, Ciência Política e Sociologia, bem como ao cruzamento de teorias e métodos científicos. Optaremos por realizar um estudo de carácter descritivo-teórico, baseado na análise bibliográfica, de legislação e de documentos oficiais de diversos tipos de fontes, quer nacionais, quer internacionais. Para garantir a necessária sustentação científica das conclusões que nos propomos atingir, tentaremos fundamentar metodologicamente as diferentes fases da investigação, delineando um raciocínio lógico e dedutivo que nos habilite a descortinar a forma como tem evoluído a conceptualização da segurança, e quais as principais manifestações políticas, num quadro de nova governança para fazer face a uma realidade cada vez mais fluida e fracturante.

Preferimos em algumas citações de autores, não proceder à tradução original do texto, de modo a manter a maior fidedignidade possível quanto ao conteúdo apresentado, pelo que serão encontrados ao longo da presente dissertação diversos excertos e referências em língua inglesa de autores que considerámos relevantes para suportar a nossa investigação.

A pesquisa alicerçar-se-á também na nossa vivência profissional enquanto Oficial de Polícia, tanto ao nível do desempenho de funções de estado-maior, como de comandante operacional, bem como na experiência acumulada em diversas vertentes da cooperação policial internacional, designadamente em duas Operações de Apoio à Paz (OAP) da Organização das Nações Unidas (ONU), na Bósnia-Herzegovina entre 1998 e 1999 e em Timor-Leste entre 2002 e 2003, na chefia da delegação nacional no grupo de cooperação policial no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia (U.E.) do segundo semestre de 2007, em reuniões de Chefes de Polícia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e em diversos cursos do Colégio Europeu de Polícia

(CEPOL) na qualidade de formador e de formando; etapas que funcionaram como uma observação participante do quadro de segurança interna e da dimensão externa da segurança interna.

Fazendo um percurso pelo texto que nos propomos apresentar, referimos que a estrutura da dissertação está dividida em seis capítulos: introdução, o capítulo I sobre a segurança e as relações internacionais, o capítulo II sobre a emergência de um paradigma de segurança, o capítulo III sobre a segurança interna, o capítulo IV sobre a globalização e comunitarização da segurança, o capítulo V que aborda a internacionalização da segurança e a conclusão. A segmentação dos capítulos não obedece a uma lógica de compartimentos estanques, mas aposta no inter-relacionamento de conceitos e na análise prospectiva da realidade, tentando perceber a emergência de novos quadros conceptuais numa época de profunda transformação.

No primeiro capítulo debruçar-nos-emos sobre os renovados enquadramentos conceptuais cada vez mais genericamente partilhados no mundo pós-Vestfaliano e em particular na sociedade do terceiro milénio, ainda sob o efeito traumático do 11 de Setembro de 2001 e da guerra contra o terrorismo. Reflectiremos acerca da falência do monopólio da segurança estatal e sobre a tendência de co-produção e de delegação generalizada da segurança numa conjuntura antinómica de *convergência-divergência* da dinâmica social e de planetarização dos fenómenos políticos. Abordaremos diferentes noções da segurança, tendo como pano de fundo uma época de globalização e de mutação acelerada e ainda o impacto da evolução das perspectivas realistas e liberais e de algumas das suas modulações. Procuraremos delimitar o re-emergir dos estudos de segurança a partir de meados do século transacto e o seu maior enfoque no desenvolvimento humano, na relação entre o desenvolvimento e os conflitos, na diversidade e tipologia das ameaças transnacionais. Neste âmbito, focaremos a nossa atenção no conceito de segurança humana e quanto às suas consequências no objecto da segurança e na natureza dos providenciadores desse bem e apresentaremos algumas das ideias-chave das principais escolas de segurança na actualidade, designadamente a concepção neo-realista civilizacional, a escola de Copenhaga, a escola de *Aberystwyth*, a escola de Paris, a corrente Neo-Regionalista e as abordagens Humanitárias ou Multiculturalistas.

No segundo capítulo incidiremos sobre as novas tendências da governação da segurança, designadamente sobre a implementação de modelos mesclados, dinâmicos e multidimensionais, numa época de descentralização, privatização e de assumpção por

parte do Estado de um papel de índole muito mais regulador, do que monopolizador. Desenvolveremos os conceitos de segurança e defesa, a acção das forças e serviços de segurança e das forças armadas no contexto securitário e as dinâmicas biunívocas de internalização e de externalização.

No terceiro capítulo serão estudadas as políticas públicas de segurança e em concreto as correntes teóricas recentes. Efectuaremos uma análise detalhada aos programas dos 19 Governos Constitucionais desde a revolução de 25 de Abril de 1974, procurando perspectivar a maior ou menor incidência das dimensões externa e interna da segurança, nomeadamente quanto à prevenção da criminalidade, combate ao crime organizado, a cooperação entre forças e serviços de segurança, a luta contra o crime organizado transnacional e terrorismo e a cooperação internacional em matéria de segurança. Abordaremos a reforma do sistema de segurança interna, em concreto, as alterações introduzidas, não só ao nível estrutural e sistémico, mas também ao nível conceptual. Concluiremos este capítulo com uma análise aos subsistemas de segurança interna (ordem pública, prevenção criminal, investigação criminal e informações policiais).

No quarto capítulo examinaremos a segurança e a polícia na sociedade globalizada, o alargamento do mandato policial, a *civilização* das polícias e das forças armadas, a privatização da segurança, os modelos de polícia e de policiamento, incluindo os já clássicos modelos de policiamento comunitário e de proximidade, e a retórica política e da hierarquia policial em torno dos modelos comunitários.

O quinto capítulo analisará o fenómeno de crescente internacionalização da segurança em três dimensões: no quadro das Nações Unidas, na União Europeia - na dupla vertente da Política Comum de Segurança e Defesa e da Justiça e Assuntos Internos – e no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Quanto às Nações Unidas propomo-nos apresentar um esboço da sua relevância para a construção da paz e segurança internacional, designadamente através de operações de apoio à paz. Ao nível da União Europeia, faremos uma análise resumida em relação à evolução dos Tratados no que diz respeito à Política Europeia de Segurança e Defesa, da actual Política Comum de Segurança e Defesa e especificamente, sobre a Gestão Civil de Crises da União. Faremos ainda uma breve incursão sobre a missão de diversas agências e organismos na área da Justiça e Assuntos Internos. O capítulo será encerrado com uma abordagem à cooperação técnico-policial empreendida na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

No final pretendemos sugerir algumas reflexões e conclusões sobre a problemática da segurança num mundo “multicêntrico”, caracterizado por uma *interdependência complexa*, num quadro naturalmente dialéctico e em permanente mutação.

Não abordaremos algumas organizações internacionais para não tornar o estudo exaustivo e dado que pensámos em explorar a dimensão global representada pela ONU, regional pela U.E. e a dimensão identitária pela CPLP.

Estando postos em causa os conceitos tradicionais de Estado unitário, de soberania, de integridade territorial e dos valores e interesses do Estado, impõe-se uma nova reflexão sobre esta matéria. O estudo do objecto da segurança do Estado é deslocado para a sociedade. A segurança deixou de ser apenas sinónimo de segurança político-militar, interna ou externa, das instituições criadas para o efeito no âmbito estatal; mas será a forma como a sociedade percebe a segurança (Sarmiento, 2009: 143).

Ao mesmo tempo, a institucionalização crescente de organismos internacionais, leva-nos a reflectir sobre o impacto da interdependência complexa entre agentes soberanos e não soberanos e das redes que promovem condições favoráveis ao multilateralismo.

Estará em gestação uma nova ordem internacional? A mundialização galopante começa a tornar-se uma verdadeira entidade em si mesma. Mas o multilateralismo não impede as tragédias humanitárias e as ameaças à segurança internacional, regional e local. O desafio constituirá certamente abandonar-se a auto-comiseração do plano discursivo, deixando as principais organizações internacionais e principais potências de contentar-se com o discurso de estarem a produzir a paz, para procurarem obter resultados mais tangíveis ao nível da qualidade de vida e do desenvolvimento humano.

A nova ordem é plena de contradições e de movimentos aparentemente divergentes, daí que o desafio [inclusive para a política externa nacional] terá que passar por uma melhor compreensão dos fenómenos internacionais, nacionais e locais, de modo a obter uma visão global da segurança e procurar contra-balançar as disfunções e efeitos perversos da globalização, com as convergências, novos horizontes e oportunidades daí resultantes.



# **Capítulo I – Segurança e Relações Internacionais**

*A compreensão do mundo dos Estados tem que ceder a primazia à compreensão do estado do mundo.*

(Booth, 1996: 333)

### **I.1. Reconfiguração do Mundo Pós-Vestfaliano**

O debate sobre o conceito de segurança não constitui uma inovação. Desde a Antiguidade Clássica que se tem vindo a desenvolver a reflexão e discussão sobre as questões de segurança, fruto da própria evolução histórica dos conflitos e das relações de cooperação ou de competição permanente entre povos, blocos de Estados, entre Estados (ou Cidades-Estado), bem como entre facções aliadas e opostas no interior das suas fronteiras. Ao longo dos séculos foi-se adensando a noção de que a segurança não é algo estático, mas sim algo dinâmico, polimorfo, e que se deve adaptar à conjuntura sócio-política e económica, bem como ao contexto histórico, geográfico e cultural.

A sua conceptualização foi desde sempre associada à construção estadual, à noção da existência de Estados soberanos, actores unitários, sujeitos e objectos da segurança. No entanto, no século XX, com a queda do muro de Berlim, com a implosão do bloco soviético e com o fim do domínio do mundo por duas super-potências, venceu-se a percepção acerca da urgência de criar novos quadros conceptuais para fazer face a um contexto diferente nas relações internacionais e a novas necessidades de segurança – o que tem vindo a dar azo a noções de que seria preciso saber ultrapassar os limites sentidos como cada vez mais constrangentes do ‘vestfalianismo’ que antes tomávamos como naturais. Assim, estamos como que embrenhados na convicção de que vivemos hoje num mundo “pós-vestfaliano” de questionamento das concepções tradicionais de soberania, uma ideia que se generalizou nos mais diversos sectores. Thall defende que se verifica “uma erosão progressiva das identidades nacionais” em proveito de “um centro de poder no exterior” (Thall, 1996: 34).

Por outro lado, na hodiernidade multipolar encontramos-nos também em fase de superação “da ética maquiavélica e da filosofia da guerra clauswitziana” (Booth & Herring, 1994: 124-125 in Brandão, 2005: 107). As relações internacionais são cada vez mais complexas, multidimensionais e caracterizadas por interdependências e por inter-relações crescentes. Para Armando Marques Guedes, “está em curso uma grande

transformação, profunda e não trivial, das *fundações estruturais* da ordem internacional. Não é a primeira vez que isso ocorre e, noutros casos terá tido, nalgumas das suas dimensões, impactos e consequências maiores. Nunca porém elas ocorreram com a intensidade ou a extensão de hoje; e nunca de uma maneira tão sistemática e coordenada. (...). Não me parece que os Estados contemporâneos tenham vindo, pelo menos em termos absolutos, a perder poder: bem pelo contrário, têm-no ampliado em quase todas as suas vertentes, ainda que, em termos relativos, lhes seja hoje em dia forçada uma partilha deste em várias direcções; uma repartição forçada que muitas vezes têm tido alguma dificuldade em digerir.(...) trata-se de uma ordem na qual os Estados se apresentam como cada vez mais imbricados em teias regionais e globais de todo o tipo, que os atravessam e lhes são muitas vezes transversais” (Marques Guedes, 2005: 86-87). Embora a tese americana do *fim da história* esteja remetida para os arquivos, à tese do conflito das civilizações (Huntington, [1996] 2001) “é dado relevo mundial pela questão do *Islão*, incluindo o terrorismo, o Iraque, a Palestina e Israel, o Afeganistão, o Paquistão. [Dez] anos depois do 11 de Setembro, o horizonte não é de esperança” (Moreira, 2010: 14). Confrontamo-nos com ameaças e riscos profundamente atípicos, “o fim da arrumação bipolar das coisas, com o desmembramento do bloco soviético, deixou-nos um Mundo *novo*. E um legado *pesado*. Deixou-nos um mundo *dividido, dorido, indignado, e cheio de expectativas*. Legou-nos a obrigação, o *dever*, de nos readaptarmos aos novos enquadramentos, de proceder a reajustes, a afeiçoamentos. Obriga-nos a que levemos a cabo algum *reposicionamento*, mas mantendo, na linha da frente das nossas preocupações e objectivos, os interesses dos portugueses e a redefinição (...) do nosso lugar num Mundo que teima em não parar de mudar” (Marques Guedes, 2006: 143-199).

Como referimos na introdução, na presente investigação procuraremos conceptualizar as dinâmicas de internacionalização e de comunitarização da segurança que levam a que os Estados apostem em corpos expedicionários para garantir e manter a segurança longe das suas fronteiras, como que em *controlo remoto* (Marques Guedes & Elias, 2010), assim como, tentaremos perceber o movimento oposto de delegação de parte substancial da soberania estatal a novos actores privados, semi-privados e à sociedade civil em geral, descentralizando, privatizando e comunitarizando a segurança nas suas diversas dimensões: societal, ambiental, sanitária e humana.

Que implicações, no que toca à compreensão que temos destas dinâmicas que tanto nos afligem? Nos renovados enquadramentos nocionais cada vez mais

genericamente partilhados, as modelizações estado-cêntricas ‘clássicas’ em que nos habituámos esbatem-se, perdendo parte da utilidade analítica que tinham. Ou seja, embora a conjuntura já não o apoie como antes o fazia, vigora (ainda) amplamente, no que toca aos nossos quadros mentais de eleição, uma delimitação conceptual entre segurança interna e segurança externa, de par com uma outra que padece do mesmo esbatimento, entre questões nacionais e internacionais, mas mais e mais atenuadas e porosas. A realidade no chão, com o esbatimento de distâncias e a porosidade cada vez mais patente das barreiras ‘clássicas’ parece corroborá-lo. Torna-se necessária, para alguns analistas, como consequência natural dessa nova fluidez de fronteiras, “uma coordenação e coerência entre a dimensão interna e externa da segurança. Os Estados deverão [em resultado das mudanças que vão tendo lugar] considerar o impacto das suas estratégias nacionais no contexto internacional ou regional, os modos como as estratégias nacionais dos diferentes Estados podem ser complementares e as contribuições que essas estratégias podem dar para a realização dos objectivos de uma estratégia de segurança global” (Gomes, 2005: 484).

A segurança tornou-se um conceito de *banda larga* (Marques Guedes & Elias, 2010: 30). É patente que a segurança já não é matéria exclusiva da atenção dos Estados. Por um lado, perdeu a sua dimensão quase exclusivamente pública, nacional, e *militar*. O conceito de ‘segurança’ abarca agora a actuação e o empenhamento de instituições públicas mas e também de privadas, da sociedade local e da sociedade civil num sentido mais amplo – bem como de instituições e organizações internacionais, sejam elas as de Estados vizinhos, as de entidades intergovernamentais ou as de outras, supranacionais. Esmiuçá-la implica, por isso, atenção a estes novos âmbitos de aplicação do conceito: pois como não podia deixar de ser, a este lançar de rede num arco mais amplo acrescenta-se uma redefinição de objectos. Se nos colocarmos num enquadramento científico-disciplinar, depressa apuramos haver hoje um amplo consenso de que a ‘segurança’ e a sua governação não podem ser desligadas uma da outra. Conforme refere Cristina Sarmento, “nesta era de fragmentação política internacional, que inclui o aumento da ingovernabilidade a nível estatal, a segurança, pode apresentar-se como uma liberdade, face à opressão política de uma cultura de medo, expandida a partir da deslegitimação da actividade política e da acção violenta dos poderes erráticos” (Sarmento, 2004: 74).

A segurança é uma matéria com inelutável relevância política e, ao mesmo tempo, ajuda a classificar os assuntos prioritários para os governos e sociedade civil: “*security*

*is a powerful political tool in claiming attention for priority items in the competition for government attentions. It also helps establish a consciousness of the importance of the issues so labelled in the minds of the population at large*” (Buzan, 1991: 370).

Constatamos também que os analistas estão mais predispostos a reconhecer uma multiplicidade de fontes para o domínio cada vez mais heterogêneo e pluridimensional que se vai desvendando. Podemos talvez formular isto noutros termos. A segurança como que se transmutou de um ‘objecto’ numa *propriedade* – de uma entidade substantiva passou a uma condição adjectiva. Em larga medida, em consequência, apareceram e tornaram-se correntes, conceitos alargados como o de “segurança humana”, abordagens construtivistas do conceito de segurança e o conceito de segurança societal. Tratou-se de um esforço de operacionalização e de um alargamento de âmbito.

Para além dos domínios tradicionais do Direito, da Criminologia, dos Estudos Policiais e Militares, dos da Ciência Política, ou dos da Sociologia, Antropologia e Psicologia, a segurança e a governação que a orquestra tem vindo a tornar-se em objecto das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional, para nos atermos aos exemplos mais óbvios – e, em todos os casos exibiu, nos seus primórdios, uma tónica estado-cêntrica muitíssimo marcada. Raros são hoje em dia os casos em que essa orientação ‘paradigmática’ se mantém incólume. Por exemplo, as teorizações contemporâneas no âmbito do estudo das Relações Internacionais começaram desde há alguns anos a tomar como seus pontos focais uma mão-cheia de entidades não estatais – para além da diversificação que se tem vindo a acentuar de uma preferência marcada pelo rastreio de relacionamentos entre uma multiplicidade crescente de actores que operam no interior de Estados. O descentramento cada vez mais comum que observamos não está desligado das insuficiências da visão ‘clássica’, “[t]he established view of ‘states-as-billiard balls’”, a qual está, nas palavras de John Hobson, “being transformed into a global co-web of transactions that cuts across the increasingly porous boundaries of nation-states” (Hobson, 2005: 2).

A segurança do Estado deixa de ser sinónimo da segurança dos indivíduos, da população que vive no seu território. Não se trata de negar a segurança do Estado, mas de afirmar a obsolescência da segurança do Estado como conceito referenciador de

Segurança (Brandão, 2005: 103), “o Estado já não consegue monopolizar o conceito e as práticas de segurança” (Lodgaard, 2000: 4)<sup>2</sup>.

Para designar outros casos, o mesmo se passa no quadro da Criminologia e noutras disciplinas. Com efeito, numerosos desenvolvimentos têm vindo a ocorrer nos mais diversos enquadramentos disciplinares, alguns deles até há poucos anos entrevistados como largamente desligados de questões securitárias – designadamente no que diz respeito a domínios ligados à investigação sobre a Economia e o Desenvolvimento, passando pelos Estudos da Paz (Marenin, 2005: 7)<sup>3</sup>.

Nas investigações recentes, todas estas são áreas nas quais os pesquisadores têm assumido, como suas noções, a pobreza, o desenvolvimento sócio-económico, e a construção-manutenção de paz, considerando que são fenómenos inextrincavelmente interligados. Em boa verdade, parece ter-se generalizado uma mudança de paradigma assaz significativa – mas cujas consequências e implicações ainda são mal conhecidas.

À medida que as ameaças e riscos têm vindo a assumir uma natureza global ou transnacional, é mais difícil manter e justificar a delimitação conceptual e institucional entre segurança interna e segurança externa, entre segurança pública e segurança privada e entre segurança estadual e segurança das pessoas.

Os grandes desafios e oportunidades que se colocam à segurança internacional são os impactos da globalização, nas suas diversas vertentes, o uso das novas tecnologias, as questões energéticas e ambientais e, por último, as questões demográficas. Para a Humanidade, trata-se de saber gerir esses desafios em termos de eles se converterem em oportunidades, tendo em vista o reforço da segurança humana, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade no mundo. Por outro lado, a promiscuidade conceptual e a justificação da não delimitação das noções por causa do terrorismo é extremamente perigoso, pois poderá criar uma deriva securitária e a violação de direitos fundamentais e de princípios básicos que protegem a pessoa humana.

Outra questão transversal a diversas áreas científicas e à vida em comunidade é a incerteza. Quando em 1927, na área da mecânica quântica, Heisenberg colocou restrições à exactidão das ciências matemáticas, formulando o princípio da incerteza, fez germinar o cepticismo científico na contemporaneidade (Glória Garcia, 2009: 231). Esta perplexidade é transposta igualmente para as questões de segurança, para as

---

<sup>2</sup> Tradução livre do autor.

<sup>3</sup> O desenvolvimento tem, por exemplo, sido ‘securitizado’ e a paz e segurança têm sido teórica e metodologicamente assumidas como pré-condições para desenvolvimento e bem-estar, fugindo aos quadros analíticos tradicionais.

ameaças e riscos que afectam o mundo moderno, criando a dúvida permanente quanto ao momento, modo e local onde podem ocorrer atentados terroristas, crimes graves e violentos, catástrofes provocadas pelo Homem. Booth e Wheeler sustentam que a incerteza não é ocasional, mas uma condição existencial nas relações humanas, podendo os Estados e as comunidades conseguir obter padrões de segurança através da cooperação: *“the ‘existential’ condition of human relations we mean that it is not an occasional and passing phenomenon, but rather an everyday part of the existence of individuals and groups. It is uneven in its significance and how it is felt, but it is ultimately inescapable. Insecurity, however, cannot be simply correlated with uncertainty, since uncertainty is a house in which there are many rooms, and in some life is much less insecure than in others (...). When states practice cooperation, or when societies embed trust in security communities, significant degrees of security are attained, even within the house of uncertainty”* (Booth & Wheeler, 2008: 134).

A cooperação e coordenação entre Estados, as operações conjuntas no domínio da segurança e defesa, as intervenções na origem das ameaças, o papel das organizações internacionais ou supraestatais, assumem uma crescente importância geoestratégica para a segurança global. Este novo cenário, de estratégias supranacionais para, em muitos casos, problemas locais, oferece um novo leque de oportunidades para os Estados e particularmente para os actores mais vocacionados para a segurança e defesa.

A exacerbação do terrorismo global pela administração Bush constituiu um *leitmotiv* numa macro-estratégia de expansão da influência e da defesa dos interesses norte-americanos no globo. Para vários autores, não existe verdadeiramente terrorismo global, mas associações reticulares de macro e micro organizações com vasos comunicantes entre si. Mesmo o terrorismo merece tratamento diferente de país para país, apesar da óbvia necessidade de cooperação internacional. Não se pode comparar os acontecimentos de Madrid com os de Londres, se tivermos em conta, por exemplo, a origem dos perpetradores (interna/externa), entre outros aspectos. Igualmente se considerarmos a imigração ilegal, a situação é completamente distinta, por exemplo, entre Portugal, a Suécia, os Estados Unidos ou o Brasil.

Como adiante abordaremos, para muitos teorizadores, o universalismo ocidental é perigoso para o mundo, (...) a intervenção ocidental nos assuntos de outras civilizações (...) pode tornar-se na mais perigosa causa de instabilidade e de potencial de conflito global num mundo multicivilizacional” (Huntington, [1996] 2001: 367-368). Assim, quer em termos de doutrina, quer em termos da prática política, a generalização dos

problemas e das possíveis respostas ou soluções já demonstrou no terreno variadíssimas histórias de insucesso. O delinear de estratégias ao nível supranacional, regional, estatal ou local implica o envolvimento e comprometimento dos líderes, elites e sociedade civil, caso contrário será vista como uma interferência e como uma manifestação de eurocentrismo ou de neocolonialismo; deverá, tanto quanto possível, atender à especificidade dos problemas políticos, sociais, económicos, étnicos, culturais, sob pena de criar clivagens, agravar tensões e agudizar conflitos.

As alterações do paradigma de segurança e dos direitos, liberdades e garantias decorrem da expansão da globalização. Neste âmbito, verifica-se, por um lado, a aparição de espaços macro-securitários de tipo supra-estadual (as questões à escala global, continental e regional), desenvolvendo-se estratégias no campo do *hard power* e, por outro lado, a preocupação com questões micro-securitárias locais, onde predomina a adopção de estratégias de *soft power*, embora pontualmente combinadas com *hard power*, sobretudo para a resolução de situações de criminalidade de massa ou violenta<sup>4</sup>.

## **I.2. Concepções de Segurança**

Verificou-se, desde sempre, e hoje, mais do que nunca, um debate intenso em torno do conceito de segurança. Trata-se porém de uma discussão pouco consensual, variando os seus significados e ângulos de análise de acordo com a escola interpretativa, com o autor, com a região do globo ou com o país que estejamos a observar.

---

<sup>4</sup> Afirma Recassens i Brunet, referindo-se às alterações de paradigma da segurança e dos direitos, liberdades e garantias, decorrentes da “globalização” que: “esta redefinição de espaços coloca graves problemas no plano da segurança, conceito que se encontra, desde as suas origens modernas, vinculada a forma do Estado-nação e através dela, a ideia de soberania. A aparição de espaços macro-securitários de tipo supra-estatal, como o espaço policial europeu, fez das seguranças nacionais uma questão multilateral. A emergência de um espaço de segurança levantou um grande número de interrogações sobre os seus mecanismos operacionais e de controlo. No âmbito global aparecem políticas claramente repressivas relacionadas com grandes temas securitários (terrorismo, drogas, livre circulação e estrangeiros, crime organizado, violência) abrindo-se um amplo debate sobre os riscos derivados da construção de uma Europa fortaleza em lugar de uma Europa dos cidadãos. Por outro lado, mas simultaneamente, a exigência de uma maior atenção dirigida a uma segurança vocacionada para o cidadão e suas necessidades básicas, desenvolveu um crescente interesse pelos aspectos micro-securitários nos espaços locais, chamando a si os aspectos assistenciais, da solução de problemas, da mediação, etc., mas ao mesmo tempo, consagra-se também como o espaço das inseguranças relacionadas com a pequena delinquência, do risco e dos medos dos cidadãos. As respostas a tal dualidade plasam-se nos conceitos ‘brandos’ de policiamento comunitário e de proximidade ou ‘duros’ e traumáticos como os da tolerância zero. Enquanto os primeiros pretendem incrementar a segurança a partir da aproximação da polícia aos cidadãos, o uso de técnicas de patrulha urbana em diálogo permanente com os cidadãos (dos quais obtém informação enquanto promove a criação de um sentimento de segurança) e a aposta na prevenção / proactividade, os segundos baseiam-se na pressão ferrea aplicada a certos espaços urbanos, na dureza das sanções, uma certa permissividade a rudeza na actuação policial e a uma política de eficácia a todo o custo, fundados em princípios de repressão / reactividade.” (Recasens I Brunet, 2003:368). Tradução do autor.



A segurança deriva do étimo latino *securitas – securitatis - securus*, podendo ser definida como “tranquilidade de espírito, ausência de perigo” (Gomes Ferreira, 1983: 1050) ou como “o estado, qualidade ou condição de uma pessoa ou coisa que está livre de perigos, de incertezas, assegurada de danos e riscos eventuais, afastada de todo o mal” (Houaiss & Villar, 2002: 3282).

O Homem vive a dicotomia permanente entre a necessidade de liberdade e a necessidade de segurança<sup>5</sup>, sendo esta última decorrente da vontade de viver em sociedade e da existência de mecanismos políticos, sociais e legais que consigam garanti-la. Rousseau afirmou que “*o primeiro sentimento do homem foi o da sua existência, o seu primeiro cuidado o da sua conservação*” (Rousseau, 1976: 53). O Estado comporta a responsabilidade de garantir a defesa do território, a segurança da comunidade, a segurança dos cidadãos e a segurança dos bens, bem como a garantia da coesão social da colectividade. O entendimento que nos nossos dias se tem do Estado, como responsável *prima facie* pela regulação e controlo dos comportamentos desviantes e perturbações da ordem e tranquilidade públicas, de forma a que as pessoas se sintam seguras, é uma construção relativamente recente, mas de grande impacto sobre o entendimento que cada indivíduo tem do seu próprio quadro de deveres, nomeadamente, aqueles que concernem à sua segurança – a sua autoprotecção (Guerra, 2007: 15). Por isso, “o Estado, a sociedade civil e os cidadãos desenvolvem um esforço conjunto para preservar a ordem social, como condição indispensável ao exercício dos direitos e das liberdades fundamentais do Homem. Esforço esse que se traduz no respeito pelas normas de conduta socialmente aceites e juridicamente estabelecidas e no funcionamento das instituições destinadas a fazer respeitar essas normas, a corrigir os desvios à ordem social estabelecida e a garantir a segurança dos bens e das pessoas” (Dias, 2001: 10).

A Constituição da República Portuguesa estabelece no seu Artigo 27.º, n.º 1, que **todos têm direito à liberdade e à segurança**. Estes direitos integram a esfera dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e encontram-se interligados, na medida em que não há liberdade sem segurança, e a segurança, num Estado de Direito, só pode ser concebida no quadro do absoluto respeito pelos direitos fundamentais. Como notam os constitucionalistas – Vital Moreira e Gomes Canotilho –

---

<sup>5</sup> A segurança pode ser aqui entendida nas suas diversas dimensões (segurança individual/pessoal, colectiva e patrimonial): segurança da pessoa, segurança da colectividade e protecção dos bens patrimoniais.

a Constituição, neste artigo, comporta um duplo sentido: um negativo, associado ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjectivo do cidadão à segurança, à defesa perante agressões dos poderes públicos; e um positivo, traduzido num direito à protecção dos poderes públicos contra perigos e agressões aos seus direitos e interesses legalmente protegidos (Fernandes & Valente, 2005: 30-31).

Sendo a segurança uma necessidade colectiva imprescindível à sobrevivência da comunidade política, os modos de a garantir e de permitir a sua fruição pelo colectivo, colidem frequentemente com o indivíduo. A segurança é um domínio privilegiado do contrato social e da soberania estatal [mesmo em tempo de mudança imparável como o nosso] que assenta na renúncia ao exercício da força privada, e constitui, simultaneamente, o primeiro pressuposto do exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, como o direito à vida, à integridade física e moral ou à liberdade.

A segurança constitui um direito-dever, na medida em que consiste num bem público (Loader & Walker, 2007: 7), num direito dos cidadãos e da sociedade e numa obrigação que os Estados procuram cumprir, embora cada vez mais com a co-participação de outros actores. A segurança tem, assim, que se conjugar com outros direitos, porquanto “é um valor instrumental e não um valor fim como a liberdade” (Clemente, 2005: 59).

Numa lógica menos normativa, podemos enunciar ainda outras perspectivas, pretendendo apenas reflectir a vasta amplitude de conotações e de ângulos de análise do conceito de segurança. O intuito, mais do que ser exaustivo, é o de cartografar um espaço conceptual em gestação, naturalmente numa série de direcções. Para Lippman, por exemplo, “uma nação é segura desde que não esteja em perigo de sacrificar valores fundamentais, sendo capaz de os manter, bem como, se desejar evitar a guerra, quando for desafiada, conseguir vence-la” (Lippman cit. in Buzan, 1991: 16). Ullman, por outro lado, defende que “uma ameaça à segurança nacional é uma acção ou sequência de eventos que degrada drasticamente, num relativo curto espaço de tempo, a qualidade de vida dos habitantes de um Estado, ou que cria um risco significativo, diminuindo o conjunto de escolhas políticas disponíveis para o governo de um Estado ou para o sector privado, organizações não-governamentais (pessoas, grupos e corporações)” (Ullman, 1983: 133). A segurança pode ser entendida como “uma forma de relativa liberdade da guerra, bem como uma esperança, de certa forma elevada, de que a derrota não será uma consequência de nenhuma guerra que possa ocorrer” (Bellamy, 1981: 102). Na perspectiva de Wolfers, “segurança, de forma objectiva, mede a falta de ameaças a

valores adquiridos e, de forma subjectiva, a inexistência de sentimentos de medo que esses valores sejam atacados” (Wolfers, 1962: 150). De acordo com Mohammed Ayoob, a dicotomia “entre segurança e insegurança deve ser definida em função de vulnerabilidades – internas e externas – que ameaçam ou têm o potencial de destruir ou enfraquecer as estruturas territoriais e institucionais do Estado, bem como, os regimes governamentais” (Ayoob, 1995: 9).

Tradicionalmente, o conceito de segurança “está ligado a um acto ofensivo, ou acontecimento, que afecte significativamente os objectivos políticos do Estado, em termos que colocam a sua sobrevivência como unidade política” (Sarmiento, 2007: 24). Hoje em dia, o conceito alargou-se, extravasando esses limites “clássicos”.

Na actualidade, parecem imperar as noções que se sustentam na necessidade de abandonar o entendimento da segurança como um monopólio da estratégia inter-governamental e centrar o discurso das relações internacionais sobre o conceito de (in)segurança humana e sobre essas «novas» ameaças à *polis* global. Não se trata de “ignorar que a guerra e a violência inter-estatal continuam a constituir uma questão central, mas de ter em conta que também – e cada vez mais – a pobreza, a educação, a opressão política, a negação da liberdade e a irracionalidade ecológica são desafios à emancipação das pessoas e dos povos” (Pureza, 1999: 374). Ken Booth refere assim que a segurança deriva do conceito de emancipação. Esta traduz “a libertação de pessoas – como indivíduos e como grupo – de constrangimentos físicos e humanos que os impedem de fazer aquilo que escolheriam fazer livremente. Segurança e emancipação são dois lados da mesma moeda. A emancipação – não o poder ou a ordem -, produz a verdadeira segurança. A emancipação, teoricamente, é segurança” (Booth, 1991: 319). Na perspectiva de Hough, “se as pessoas (...) consideram que um facto ameaça as suas vidas em algum sentido e respondem politicamente a esta situação, então este deverá ser considerado um assunto de segurança” (Hough, 2004: 9). Para Kolodziej, “segurança implica simultaneamente meios coercivos para identificar um agressor e todas as formas de persuasão, apoiadas pela perspectiva de benefícios partilhados mutuamente, de forma a transformar hostilidade em cooperação” (Kolodziej, 2005: 25).

A segurança, a liberdade e a justiça estão hoje mais do que nunca relacionados, por vezes, mais no campo dos princípios do que na prática política e vivência social, dado que existem vastas regiões do globo onde predomina a governação autoritária que menospreza o cumprimento destes direitos fundamentais. A segurança é entendida na actualidade como uma condição determinante para o desenvolvimento harmonioso dos

Estados e das comunidades locais, consubstanciando-se na “tarefa de proteger as pessoas e os valores que constituem a sociedade política” (Valente, 2005: 51), devendo o Estado desenvolver políticas públicas de segurança efectivas e racionais, sob pena de, se tal não acontecer, se alimentarem situações de insegurança e de desacreditação da autoridade estadual.

Na nova ordem global, o conceito de segurança também tem vindo a sofrer alterações substantivas, que resultam essencialmente da turbulência e da instabilidade originadas pela simultaneidade dos movimentos de globalização, de localização – ou territorialização - e de individualização. Já não podemos ver a segurança apenas como um elemento estanque ou como não estando relacionada com múltiplos factores, sendo “essencial não esquecer que estamos inseridos num mundo global que se reduziu em dimensão, mas aumentou em complexidade” (Sameiro, 2007: 146), com diversos obstáculos, dificuldades e contrariedades, admitindo-se, hoje em dia que “a globalização dos problemas internacionais dá precedência à segurança sobre o antigo dominante conceito de defesa” (Moreira, 1996: 128).

Acompanhando a tendência de reconfiguração e de interpenetração, a Estratégia da Segurança Interna da União aprovada em Março de 2010<sup>6</sup> apresenta também “um conceito de segurança interna amplo e completo que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto directo na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo as catástrofes naturais e as provocadas pelo homem, tais como os incêndios florestais, os terremotos, as inundações e as tempestades”.

A segurança é entendida por muitos como um assunto para a *alta política*, sendo central para os debates políticos, bem como para as decisões e prioridades estabelecidas pelos governos. Para Der Derian “nenhum outro conceito nas relações internacionais tem a influência metafísica, nem o poder disciplinar da segurança” (Der Derian, 1995: 24-25). No entanto, o tema «segurança» entrou igualmente no quotidiano e passou a interessar a um número crescente de pessoas. Tal circunstância não se trata de algo novo, mas face às novas realidades parece existir uma maior sensibilidade para este fenómeno que preocupa simultaneamente os cidadãos e os Estados (Rocha Machado, 2005: 39). Podemos mesmo dizer que a segurança “se encontra no centro das preocupações do homem, fruto da tomada de consciência de que o mundo em que

---

<sup>6</sup> Documento adoptado pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) na reunião de 25 e 26 de Fevereiro de 2010, foi aprovado pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de Março de 2010.

vivemos é imprevisível e que as nossas sociedades são extremamente vulneráveis a «novas» e «velhas» ameaças” (Fernandes, 2005: 124).

Lebow identifica três tendências no fenómeno da guerra: declínio na sua frequência, aumento da sua letalidade e crescimento sustentado do sentimento antiguerra (Lebow, 2010: 141). Não se arriscando a fazer previsões absolutas, Lebow defende que o futuro e a frequência da guerra dependerá sempre da forma como as ideias e percepções, o contexto material e entendimento subjectivo dos actores se combinarem entre si (Idem, 2010: 166). Todavia, o contexto normativo internacional tem contribuído para a percepção da guerra como um fenómeno negativo, o que pode contribuir para reforçar o seu declínio, já que se torna contraproducente para efeitos de honra/estatuto. Por outro lado, ainda que a vingança tenda a diluir-se como motivo para a guerra, as guerras do Iraque e do Afeganistão surgem como uma excepção que nos recorda a volatilidade da guerra, pelo que qualquer previsão será sempre falível (Idem, 2010: 188).

Como iremos aprofundar, para fazer face às ameaças e riscos sem fronteiras, uma das principais tendências da segurança e defesa contemporâneas é o duplo pendor de *comunitarização* e de *internacionalização* da segurança. Esta é exercida, por um lado, localmente, em proximidade, atendendo à especificidade dos problemas geralmente ligados à criminalidade de massa e criminalidade violenta, e por outro lado, em *controlo remoto* (Marques Guedes & Elias, 2010), no combate, prevenção ou contenção de ameaças e riscos longe das nossas fronteiras – terrorismo, criminalidade transnacional e altamente complexa. Tem assim um carácter cada vez ambivalente: entre a segurança comunitária e a segurança internacional (muitas vezes, com contornos expedicionários), procurando em efeito *boomerang* obter consequências tangíveis na segurança colectiva.

### **I.3. Realistas e Liberais**

Uma nota inicial de cautela. A comparação entre as perspectivas Realistas e Liberais implica um reposicionamento analítico, na medida em que “aquilo que observamos nunca é verdadeiramente objectivo, está desde o primeiro momento, «paradigmaticamente tingido», uma vez que «o nosso olhar é incapaz de neutralidade»” (Teixeira Fernandes, 2009: 81). Com efeito, revemo-nos na posição de João Cravinho quando o mesmo sustenta que uma comparação entre paradigmas ou perspectivas “não envolve simplesmente uma análise objectiva para identificar qual deles descreve melhor

um dado fenómeno, ou descreve de forma mais completa um campo de observação. A comparação tem de ser um processo profundo: requer obrigatoriamente um esforço de imaginação para conceber o mundo (...). São portanto os próprios fenómenos estudados que mudam de significado consoante o paradigma, e não apenas as explicações que associamos aos fenómenos (...). Esta questão coloca-se em todas as áreas do pensamento científico, e coloca-se de forma especialmente relevante nas ciências sociais onde muitos dos conceitos mais importantes – como sociedade, poder, Estado – são construções sociais” (Cravinho, 1998: 21-22).

O Realismo e o Liberalismo não obedecem propriamente à ideia defendida por Thomas Khun, segundo o qual, a ciência se processa de acordo paradigmas, ou seja, “realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Khun 1962, cit in Teixeira Fernandes, 2009: 78).

Mas pese embora alguma dose de “pós-modernismo” possa fazer sentido, este relativismo tem de conviver com alguma estabilidade conceptual, como abaixo tentaremos fazer. Optámos por centrar a nossa abordagem no Realismo e Liberalismo, na medida em que ambas são correntes predominantes ou *mainstream* nas Relações Internacionais, apesar de novos quadros e abordagens analíticas quanto a questões tão diferentes como as relações inter-estaduais, o papel das organizações internacionais, os conflitos armados, o terrorismo, a criminalidade organizada, a segurança interna e a segurança externa, a segurança humana e os novos desafios para as forças armadas e forças de segurança (*cfr.* Anexo 4). Com efeito, como refere Morgenthau “a história do pensamento político moderno é a história da competição entre duas escolas que diferem fundamentalmente nas suas concepções sobre a natureza humana, sobre a sociedade e sobre a política” (Morgenthau, 1948 [1997]: 3).

Não se trata aqui, em boa verdade, de uma ruptura efectiva. Já na Antiga Grécia e na Antiga China diversos pensadores haviam reflectido sobre a problemática da segurança, quer na perspectiva internacional, regional ou nacional/interna, bem como sobre as relações entre Estados (ou entre Cidades-Estados)<sup>7</sup>, seguindo uma corrente de

---

<sup>7</sup> Para além das Guerras Persas, outros momentos de instabilidade e acesa rivalidade entre as cidades-estado marcam o século de Péricles. A divisão culmina com o antagonismo militar entre dois blocos helénicos rivais que se degladiarão e agitarão o Mediterrâneo Oriental na Guerra do Peloponeso, entre Esparta (cidade-estado de tradição militarista e costumes austeros) e a brilhante Atenas, centro político e civilizacional por excelência do mundo do século V a.C. Esta guerra pode dividir-se em dois períodos: o primeiro de 431 a 421, o segundo de 415 a 404 a. C. A guerra começa na Primavera - no Outono e Inverno não se combatia -, quando Tebas, aliada de Esparta na Grécia Central, ataca Plateia, do bloco

pensamento mais tarde designada por Realismo. O historiador grego Tucídides, na obra *História da Guerra do Peloponeso* (século V a. C.), foi pioneiro ao formular a ideia da balança de poderes, ou seja, a propensão dos Estados para formarem alianças defensivas, a inevitável competição e conflitos entre as Cidades-Estado na Grécia Antiga, bem como entre estas e os impérios vizinhos da Macedónia e da Pérsia no século V a. C.<sup>8</sup>.

---

ateniense. Péricles, avaliando correctamente a superioridade do exército terrestre de Esparta, refugia a população do território da *polis* ateniense dentro das muralhas ou no Pireu, porto de Atenas, enquanto a sua frota ataca a costa do Peloponeso. Uma contrariedade assola, entretanto, a populosíssima Atenas - a peste -, que mata cerca de um terço da população. Entre os que sucumbem encontra-se Péricles. O moral baixa e deflagram revoltas contra Atenas. Os resultados da guerra variam, saldando-se em "empates": os chefes dos dois exércitos morrem em Anfípola em 422. Um ano depois, Esparta propõe a paz, que Atenas aceita. Essa paz, que previa 50 anos de trégua, era efémera, pois logo em 415 recomeçarão as hostilidades, mais uma vez desencadeadas por Atenas, que ataca Siracusa, na Magna Grécia, com um golpe forte mas desastroso, pois sofre uma derrota perante Esparta. Dá-se aí o ponto de viragem da Guerra do Peloponeso, apesar da derrota ter acontecido por um triz, mercê de uma chefia fraca aquando da invasão da Sicília, traduzindo o claro declínio político e militar surgido com a morte de Péricles. Os historiadores vêem no desaparecimento deste a razão do desastre ateniense, gorando-se a união da Hélade em torno de Atenas. A cidade cai nas mãos de uma oligarquia favorável à paz, que enfrenta sublevações da frota de guerra desejosa de reiniciar o conflito. Em 410, Alcibíades, à frente do exército ateniense, vence Esparta em Cízico. Cinco anos mais tarde, porém, na Batalha de Egospótamo, uma frota combinada de navios do bloco Espartano e dos Persas - que auxiliam esta facção em troca da soberania das cidades gregas da Jónia (Ásia Menor) - vence a marinha de guerra ateniense. Atenas, sozinha e sitiada pelos exércitos de Esparta, cai em 404 a. C., acatando condições de paz desastrosas e regressando à oligarquia. O seu declínio marca a ascensão de Esparta e desfaz a única via possível para a unificação política do mundo grego, afectada rudemente com a devolução aos Persas das cidades da Ásia Menor em troca do seu ouro. A substituição do império ateniense, baseado no projecto de Delos, por um outro, militarizado, como o de Esparta, não trará grandes alterações ou momentos de grandeza helénica, antes inicia o apagar do "fogo grego". A importância desta guerra reside também no facto de ter envolvido quase todos os estados gregos, para além de ter registado um número sem precedentes de homens em armas e um elevado consumo de recursos materiais. O poder naval foi fundamental, num teatro de guerra onde tal se justificava, pois desenrolou-se entre a Ásia Menor e a Sicília. Anteriormente, as guerras tinham um carácter estival, de curta duração, com alguns recontros de infantaria (*hoplitas*) e poucos combatentes, sem grandes estratégias e investimentos logísticos, com um carácter simples e com o seu fim a depender de cedências pela fome ou fuga de uma facção. A Guerra do Peloponeso foi diferente: grandes blocos de Estados, várias áreas de combate, com estratégia definida e dependendo da acção de Esparta ou Atenas - uma, potência terrestre; a outra, naval e detentora de um império financeiro e comercial.

<sup>8</sup> O historiador Grego Tucídides é considerado um Realista embrionário. O autor considerava que na época em referência existiam claras diferenças entre Atenas, Esparta, a Macedónia e outras pequenas potências, sendo esta desigualdade, na sua opinião, apesar de tudo, inevitável e natural. Menciona o autor que "aquilo que tornou a guerra inevitável foi o aumento do poder de Atenas e o receio que este facto provocou em Esparta" (Tucídides, 1972: 49). Uma das características distintivas de Tucídides, enquanto Realista, trata-se do seu cariz claramente naturalista. Aristóteles havia defendido que "o homem é um animal político". Tucídides, por sua vez, referiu que os animais políticos são distintos em termos de poder e de capacidades para dominar os outros, bem como para se defenderem a si próprios. Para o autor em referência, todos os pequenos e grandes Estados devem adaptar-se à conjuntura de desigualdade de poder e conduzir os seus próprios destinos em face dessa realidade. Os Estados que o fizerem sobreviverão e talvez até prosperem. Os Estados que não adoptem esta conduta, poderão colocar-se em situação de fragilidade em face de outras potências, podendo mesmo ser destruídos. Tucídides aborda a importância da prudência em política externa, sobretudo em um mundo de grandes desigualdades, de escolhas restritas em negócios estrangeiros, bem como numa conjuntura sempre presente de perigos e de oportunidades. Tucídides manifesta, assim, características da ética política dos Realistas clássicos ao defender a importância da prudência, cuidado e julgamento em oposição à moral privada e à justiça.

Afloremo-lo, sem de novo querer ser exaustivos. A evolução histórica e consequentes mudanças sociais trouxeram novos contributos para a evolução das teorias Realistas: Nicolau Maquiavel em *O Príncipe*<sup>9</sup> (1531), onde apresentou o conceito de separação (autonomia) da esfera política em relação à esfera moral; os três Tratados de *Munster* e de *Osnabruck* na Vestefália (Alemanha) celebrados em 1648 puseram fim à «guerra dos trinta anos» e às guerras religiosas do século XVII, permitindo que a França se assumisse como Estado soberano moderno e institucionalizando e consolidando, na prática política europeia, a teoria da soberania do Estado; Thomas Hobbes<sup>10</sup> no

---

<sup>9</sup> Para Maquiavel (1469-1557) a força é concebida na esfera interna do Estado como “elemento de sujeição e domínio”, ao passo que “na esfera externa, pelo contrário, vem a ser elemento de contenção em face de poderes concorrentes”. Maquiavel dedica grande atenção à conquista e conservação do poder face a uma situação de crise social ou de emergência e ao desconfiar da natureza intrinsecamente boa do Homem, recorre à ideia de força como condição de manter os homens dentro de uma certa ordem, derivando esta do Estado. A obra *O Príncipe* foi redigida em 1513, mas só foi publicada em 1531, constituindo-se como um texto intemporal e o livro mais famoso que o pensamento ocidental produziu sobre política. Maquiavel analisou as relações entre os Estados no interior do sistema italiano do século XVI. Para o autor, os verdadeiros fins da política seriam fundar uma República, manter um Estado, governar um Reino, organizar um Exército, conduzir a Guerra, administrar a justiça, aumentar um Império. O poder (personificado na figura do leão) e a arte do engano (personificado na figura da raposa) são os dois elementos fundamentais na condução da política externa, de acordo com os ensinamentos de Maquiavel. Diversas matizes no pensamento maquiavélico traduzem o seu carácter marcadamente Realista, designadamente as seguintes: “a) o destaque que dá à necessidade de o governante adoptar padrões morais diferentes dos do indivíduo comum com o objectivo de garantir a sobrevivência do Estado; b) da sua preocupação com o fenómeno do poder; c) do seu pressuposto de que a política é caracterizada pelo conflito de interesses; d) da sua visão pessimista acerca da natureza humana” (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003: 87). Segundo o autor, os valores políticos supremos são a *liberdade nacional*, ou seja, a independência, a segurança e a sobrevivência do Estado. Acima de tudo, para Maquiavel os líderes Estatais responsáveis não deverão agir de acordo com os princípios da ética Cristã: amor em relação aos vizinhos; ser pacífico e evitar a guerra, excepto em situação de auto-defesa ou em defesa de uma causa justa; ser benfeitor; partilhar a sua riqueza com os outros; actuar sempre de acordo com o princípio da boa fé, etc. Maquiavel considera estes princípios morais como geradores de irresponsabilidade política: se os líderes políticos agirem de acordo com as virtudes cristãs, poderão perder tudo. Poderão ainda sacrificar a sua propriedade, talvez a liberdade e ainda as vidas dos seus cidadãos, dos quais depende a soberania do Estado.

<sup>10</sup> Thomas Hobbes (1588-1679) vê no Homem um ser egoísta, ávido de auto-conservação e de segurança, a alcançar, somente, através do poder ilimitado do Estado – Leviathan. Caracteriza o estado de natureza do Homem como um estado de luta permanente, sendo a natureza humana marcada pela violência. Para Hobbes, a paz e a segurança constituem o fim essencial do Estado, dada a natureza pessimista e hostil do Homem. Defende que podemos ter uma visão importante da vida política se imaginarmos os homens e as mulheres a viver numa condição “natural” anterior à invenção e institucionalização do Estado soberano. O autor refere-se a uma condição pré-civil como um “estado natural”. Para Hobbes o “estado natural” trata-se de uma condição humana extremamente adversa, segundo a qual, se verifica um “estado de guerra” permanente de “todos os homens contra todos os homens”: no seu estado natural, todos os homens, mulheres e crianças encontram-se constantemente em perigo, a vida é um risco permanente e ninguém pode confiar ou estar descansado em relação à sua segurança e sobrevivência. As pessoas, segundo o autor em referência, vivem num medo constante, umas em relação às outras. Hobbes caracteriza o “estado natural” da seguinte forma: “nestas condições, não há indústria, pois todos os seus frutos são incertos: e, consequentemente, não existe qualquer cultura sobre a Terra, nenhuma navegação, nem usufruto dos produtos que poderiam ser importados pelo mar; não existem edifícios cómodos; arte; cartas; sociedade; e o pior de tudo, um medo contínuo, e perigo de morte violenta; e a vida dos homens, solitária, pobre e curta”. Thomas Hobbes sustenta que há uma forma de escapar do “estado natural” para uma condição humana civilizada e essa será a via para a criação e manutenção do Estado soberano. Esta fuga apenas poderá ser conseguida se os Homens transformarem o seu medo numa colaboração conjunta,



*Lheviatan or the Matter, Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil* (1651) onde desenvolveu o conceito de anarquia resultante de um poder central internacional; a Revolução Francesa, que marca o momento em que a segurança passa a ser entendida como uma condição do Estado, como um bem principalmente colectivo, ficando, assim, a segurança dos indivíduos subordinada à segurança do Estado (Rotschild, 1995); Carl Von Clausewitz<sup>11</sup> em *Vom Kriege* (Da Guerra, 1832), onde reflectiu sobre as relações entre a política externa e a guerra.

Desde a génese do estudo autónomo das Relações Internacionais até aos anos 60 e 70 do século XX, a utilização do quadro teórico-conceptual realista foi largamente maioritária nos estudos desta área do conhecimento e sobretudo no Ocidente. Podemos referir ainda como autores e obras de referência do Realismo do século XX e alvor do século XXI, Hans Morgenthau, autor de *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1948), George Kennan, criador de *Realities of American Foreign Policy* (1954), Kenneth Waltz, autor de *Man, The State and War: A Theoretical Analysis* (1959), Raymond Aron, que escreveu *Paix et Guerre entre les Nations* (1962), Thomas Schelling, autor de *The Strategy of Conflict* (1980) e John Mearsheimer que escreveu *The Tragedy of Great Power Politics* (2001).

Todavia, as correntes Realistas são só aparentemente homogéneas, registando-se diferenças teóricas significativas no seu seio, designadamente entre o Realismo Clássico e o Realismo Contemporâneo ou Neo-Realismo, bem como entre o chamado Realismo

---

com vista a celebrarem um pacto que possa garantir a sua segurança. Paradoxalmente, os povos cooperam politicamente por causa do medo de serem feridos ou mortos pelos seus vizinhos. De acordo com Oakeshott são “civilizados devido ao medo da morte” (Oakeshott, 1975: 36). O medo e insegurança mútuos afastam-nos da sua condição natural: a guerra de todos contra todos. Por outras palavras, e seguindo uma linha de raciocínio *hobbesiana*, os homens são levados a formar o Estado soberano, não devido à sua razão (inteligência), mas, mais pela paixão (emoção). Deste modo, acreditando firmemente nos valores da paz e ordem, colaboram mutuamente para criar um governo num Estado soberano que possua autoridade absoluta e um poder credível para os proteger tanto de ameaças internas como de inimigos e ameaças externas. Numa condição civil – de paz e ordem – debaixo da protecção estatal, os homens e mulheres têm oportunidade de viver numa segurança relativa: não têm mais que viver debaixo da ameaça constante do sofrimento e da morte. Nesta conjuntura de segurança e de paz, encontram-se assim livres para prosperar. Conforme refere Hobbes, podem buscar a felicidade e gozar de bem-estar.

<sup>11</sup> Clausewitz concebe a utilização do *jus belli* como um instrumento normal de política externa, que permite maximizar racionalmente os objectivos de um Estado. Para o autor, “a guerra é um acto de violência com que se pretende obrigar o nosso oponente a obedecer à nossa vontade. A violência arma-se com as invenções da arte e da ciência, com o fim de lutar contra violência. É acompanhada por certas restrições auto-impostas, quase imperceptíveis e dificilmente dignas de menção, e certas clausulas do Direito Internacional sem que isso venha a afectar a sua força de modo essencial” (Clausewitz, 1832 [1997]: 29).

ofensivo<sup>12</sup> (como exemplo, Clausewitz e Mearsheimer) e o Realismo defensivo (caso dos autores Morgenthau e Waltz)<sup>13</sup>.

O Realismo Clássico trata-se de uma abordagem tradicional em relações internacionais, a qual, foi dominante antes da revolução *behaviorista*<sup>14</sup> das décadas de 50 e 60 do século XX, assumindo um cariz essencialmente normativo e focando-se nos valores políticos fundamentais da segurança nacional e da sobrevivência dos Estados. Os Realistas Clássicos viveram em diferentes períodos históricos, reflectindo as preocupações políticas do seu tempo, desde a chamada antiguidade clássica até aos nossos dias. O Realismo Contemporâneo, por outro lado, conforme a própria designação indica, trata-se de uma doutrina recente em Relações Internacionais, consistindo numa abordagem científica e focando-se no sistema e estrutura internacionais. Em grande medida, embora não em exclusivo, teve a sua origem e tem grande implantação nos Estados Unidos, ao ponto de ter sido e talvez ainda seja a teoria de Relações Internacionais mais importante naquele país. É igualmente a teoria com o maior número de adeptos em todo o mundo, o que por si só, faz do Realismo Contemporâneo particularmente importante em Relações Internacionais.

A pluralidade das teorias Realistas, tanto no passado como no presente, caracterizam-se genericamente pelas seguintes ideias-força: 1) encerram uma visão pessimista sobre a natureza humana; 2) manifestam a convicção de que as relações internacionais são necessariamente conflituais e de que os conflitos internacionais são resolvidos pela guerra; 3) revelam uma grande preocupação com valores como a segurança nacional<sup>15</sup> e a sobrevivência dos Estados; 4) demonstram cepticismo sobre a possibilidade de se verificar um progresso na política internacional comparável com o progresso atingido na política interna da maioria dos Estados.

---

<sup>12</sup> Os autores que se incluem no Realismo Ofensivo “desvalorizam o papel do Direito Internacional Público enquanto instrumento regulador das relações interestaduais” (Fernandes, Teixeira, 2009: 51).

<sup>13</sup> A diferença entre estes dois termos está nas atitudes tomadas pelos actores para maximizar sua segurança, pois enquanto os defensivos crêem numa preservação do equilíbrio já existente de poder, os ofensivos optam pela maximização da sua parcela do poder mundial.

<sup>14</sup> A corrente behaviorista privilegia a formalização de hipóteses, verificáveis pela observação directa dos fenómenos sociais, através de técnicas (extensivas e intensivas) que permitem a quantificação de resultados, como as sondagens, a medida das atitudes, a modelização de comportamentos sociais e humanos e a medição do poder relativo dos Estados. Efectua também análise de documentos, através de técnicas intensivas de interpretação documental e técnicas quantitativas de análise extensiva. Rejeita em maior ou menor grau o realismo clássico/tradicional, incorporando perspectivas da Sociologia Política, da Psicologia Social e da Ciência Política (Teixeira Fernandes, 2009: 62-63).

<sup>15</sup> Numa perspectiva eminentemente Realista, para Luciani, “a segurança nacional pode ser definida como a capacidade para prevenir agressões do exterior” (Luciani, 1989: 151).

No que respeita à segurança e respectiva prioritização em relação ao desenvolvimento, autonomia e exercício do poder, os Realistas caracterizam-se ainda pelas seguintes linhas de pensamento: 1) o Estado soberano, actor unitário é a principal unidade de análise; 2) a segurança física ou segurança nacional (da soberania, da integridade territorial, dos valores e dos interesses dos Estados) é considerada a prioridade em termos de segurança; 3) a sociedade internacional anárquica (descentralizada, competitiva, sem autoridade supra-estadual) de onde decorrem as ameaças, é o quadro em que se desenvolve a problemática da segurança dos Estados; 4) o conflito interestadual é considerado o tipo dominante de conflito; 5) os Estados preocupam-se com a sua autonomia; 6) a força militar e a diplomacia são os meios usados pelo Estado para garantir a sua segurança; 7) a política de defesa como política de segurança político-militar em relação a ameaças externas; 8) consideram que existe uma separação conceptual, política e operacional, entre segurança externa e segurança interna; 9) os Estados vêem o desenvolvimento nacional principalmente como um meio para garantir e fortalecer a sua segurança física e a sua autonomia; 10) os Estados consideram o exercício do poder como importante, sobretudo do ponto de vista instrumental – o exercício do poder deverá visar simplesmente fazer face aos desafios e ameaças externas à segurança física e à sua independência ou autonomia. Deste modo, facilmente se constata que o desenvolvimento e o exercício do poder são considerados menos importantes, por parte dos Realistas, do que a autonomia e a segurança física dos Estados (Jackson & Sorensen, 2007: 94-95).

Porém, uma vez no poder, os Realistas revelaram-se mais flexíveis no que diz respeito à maior ou menor relevância dos vectores atrás mencionados. Enquanto nalguns Estados os governos não se preocupam com o desenvolvimento económico, social e tecnológico, noutros tal procedimento pode revelar-se como um erro irremediável, como um factor gravemente perturbador do respectivo poder ou da sua influência relativa na comunidade internacional. De igual modo, em determinadas situações, alguns governantes atribuem maior peso ao exercício do poder e à governação, do que à segurança do Estado e mesmo do que a sua autonomia<sup>16</sup>. Verifica-se assim que os Realistas, dependendo das circunstâncias e da conjuntura, podem não investir de todo

---

<sup>16</sup> Por exemplo: no Tratado de Brest-Litovsk, que pôs termo à participação da Rússia na Primeira Guerra Mundial, os bolcheviques, então concentrados em organizar o seu governo internamente, aceitaram que os Alemães passassem a controlar uma grande parte do território na Europa, anteriormente pertencente ao Império Czarista, o que implicava uma maior vulnerabilidade a um ataque da Alemanha – o que o que, embora o Kremlin tivesse depois retomado grande parte dos territórios cedidos, logo após a derrota do Kaiser Wilhem II, efectivamente se veio a concretizar na Segunda Guerra Mundial.

ou conceder atenção à organização do governo e solidificação do executivo, bem como ao desenvolvimento. Tudo derivará do contexto político, económico, social, de segurança interna ou externa. Trata-se de uma visão marcada essencialmente pelo pragmatismo.

Os Realistas sempre sublinharam a existência de uma sociedade internacional anárquica (descentralizada, competitiva, sem autoridade supra-estadual e sem cumprir uma função de supervisão e de regulamentação das contendas) potenciadora de ameaças de origem estadual (Brandão 2011: 13), bem como a inexistência de um governo mundial que se sobrepusse à autoridade dos Estados, em caso de necessidade e que fosse capaz de prevenir ou de resolver as disputas regionais, entre Estados ou entre povos. O termo anarquia “não é equivalente a desordem no meio do caos, mas somente a ausência de governo efectivo no sistema internacional”, falta de uma autoridade que se sobreponha à autoridade dos Estados, em caso de necessidade (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003: 46). Tal perspectiva também não é líquida. Entre nós, João Cravinho, por exemplo, refere que considerar a anarquia do sistema internacional como sinónimo de desordem não é muito convincente “por vivermos numa era em que a convivência internacional é marcada não por um ambiente de desbragado individualismo e egoísmo dos Estados, mas antes pela existência de múltiplas regras e normas que são fundamentais para a nossa compreensão do panorama internacional” (Cravinho, 2006: 48).

Os apologistas da escola Realista defendem que a ausência de regras faz com que a autonomia, o poder, o sistema político internacional e a sua estrutura sejam diferentes dos sistemas políticos internos. Esta anarquia tem um impacto determinante nas questões de segurança internacional, bem expressa na *geopolítica do caos* (Ramonet, 2001) de finais do século XX e início do século XXI. O estudo genealógico da ‘segurança’, demonstra que prevaleceu, secularmente, uma representação realista tradicional – a vontade de segurança nascida de um medo primário de anarquia (Brandão, 2011: 21).

Para os Realistas, o Estado é, assim, o actor proeminente na política internacional. A diplomacia e a guerra “são os meios por excelência para promover as causas nacionais e os estadistas e diplomatas [mas também os militares] são os actores proeminentes” (Haftendorn, 1991: 5-6). A guerra “é a continuação da diplomacia por outros meios” (Clausewitz, 1863). Schelling defende que a estratégia militar exerce a diplomacia da violência: “*the power of hurt is nothing new in warfare, but modern*

*technology enhances the importance of war and threats of war as techniques of influence, not of destruction; of coercion and deterrence, not of conquest and defense; of bargaining and intimidation. War no longer looks like just a contest of strength. War and the brink of war are more a contest of nerve and risk-taking, of pain and endurance...The threat of war has always been somewhere underneath international diplomacy. Military strategy can no longer be thought as the science of military victory. It is now equally, if not more, the art of coercion, of intimidation and deterrence. Military strategy has become the diplomacy of violence” (Schelling, 1996: 168).*

Para os Realistas, as relações internacionais são fundamentalmente relações entre Estados, pelo que todos os restantes actores – individuais, organizações internacionais, ONG’s, etc. – são menos relevantes quando comparados com o protagonismo daquela entidade proeminente. O principal objectivo das relações internacionais consiste, assim, necessariamente na projecção e defesa dos interesses dos Estados na política internacional. Porém, tendo em conta que os Estados são diferentes entre si, verifica-se uma hierarquia nas relações de poder entre Estados, pelo que, nesta perspectiva, os mais importantes e com maior influência nas organizações internacionais e diplomacia são as grandes potências do ponto de vista político e económico.

Os Realistas defendem que devido à falta de regulamentação, o sistema político internacional revela diferenças profundas em relação às sociedades nacionais, em que os valores, as leis e o poder se encontram muitas vezes altamente centralizados. Por sua vez, no sistema internacional esses valores encontram-se tão descentralizados que cada Estado, prossequindo os seus interesses privativos, pode decidir quais as normas que vai cumprir e quais as que vai ignorar (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003: 46).

Para vários teorizadores internacionais da escola Realista, há todavia, factores mais importantes do que as questões internas, designadamente as qualidades dos líderes e dos sistemas políticos, as suas preocupações ideológicas ou os processos de decisão. Morgenthau - um dos teóricos da escola Realista que sustenta uma visão pessimista da natureza humana – sustenta que os homens se preocupam mais com o seu próprio bem-estar nas relações competitivas entre si, desejam ganhar vantagem sobre os outros e evitar ser dominados. Defende ainda que os homens e mulheres “desejam obter o poder”. Este facto é particularmente evidente em política e, em especial, em política internacional. De acordo com o mesmo autor “a política consiste na luta pelo poder sobre os homens, pelo que, seja qual for o seu objectivo último, o poder é o seu fim

imediatos e a forma de o adquirir, manter e demonstrar determina as técnicas de acção política” (Morgenthau, 1965: 195).

A maioria dos autores clássicos Realistas partilham a visão de que o objectivo, meios e utilização do poder são preocupações centrais da acção política. A política internacional é assim, acima de tudo, retratada como “política sobre o poder”: uma arena de rivalidade, de conflito e de guerra entre Estados, na qual, problemas básicos como a defesa do interesse nacional e da garantia de sobrevivência do Estado têm um peso determinante<sup>17</sup>. Tal como referem os Realistas clássicos, designadamente Hobbes, sem regulamentação nas Relações Internacionais as pessoas agem de uma forma egoísta, criminosa, violenta. Na actualidade em vez de existir uma verdadeira aldeia ou comunidade global, parece triunfar um mundo *hobbesiano* de competição permanente e de violência, apesar da aparência de convergência decorrente do processo de globalização.

Os Realistas modernos, por sua vez, sublinham a necessidade dos Estados, num contexto de anarquia do sistema internacional, agirem de uma forma centrada nos seus próprios interesses. Nesta perspectiva, cada Estado deverá responsabilizar-se por si próprio, restringindo o seu enfoque na comunidade, na medida em que esta limita a interacção e cooperação entre Estados e entre estes e outras entidades supra-Estatais. No âmbito das relações entre Estados, estes anseiam mais por autonomia do que por comunidade, na medida em que a autonomia é mais apelativa: oferece liberdade para os Estados e respectivos cidadãos.

O desenvolvimento limitado da comunidade leva a que se constituam formas distintas de autonomia, de estrutura e de poder políticos. Em contexto interno, a

---

<sup>17</sup> Os Estados encontram-se, de certa forma, afastados da sociedade, na medida em que têm a sua própria identidade e possuem interesses na política internacional. Deste modo, pode-se considerar que o Estado é uma entidade unitária, um actor interessado na sua própria realidade e desenvolvendo uma estratégia de relacionamento com outros Estados. É devido a estes factores que os Realistas esperam continuidade e sustentabilidade na política externa dos diferentes Estados, em especial nos seus objectivos basilares: a segurança e o desenvolvimento económico. Os líderes e os governos vão sendo substituídos, as suas táticas e preocupações vão igualmente flutuando, mas não as questões fundamentais em política externa. Por outro lado, na sua generalidade, os governos não têm um sentimento suficientemente forte de que fazem parte de uma entidade mais alargada (em termos políticos, económicos, culturais, sociais) em política internacional, partilhando certamente interesses comuns, objectivos e valores com muitos outros governos. Apesar de um claro aumento do número de organizações internacionais e do número de Estados reconhecidos pela comunidade internacional durante o século XX, as associações entre países têm ainda um grau de eficácia e de eficiência reduzido, são episódicas, muito diversas em termos de âmbito de actuação, de arquitectura interna, de organização e de funcionamento, o seu grau de importância política é muito variável, bem como a sua sustentabilidade.

autonomia constitui uma esfera de liberdade restringida e de controlo no seio de uma estrutura superior de poder e de autoridade – caso das autonomias regionais nos Estados federais. Nas relações internacionais essa estrutura superior é muito limitada, existindo apenas pelo facto dos Estados se auto-restringirem ou auto-controlarem, nomeadamente através de tratados, o que não invalida que possam desrespeitar ou denunciar estes compromissos, assim como possam abandonar organizações internacionais que, muitas vezes, ajudaram a criar, o que historicamente já deu origem a inúmeras situações de agravamento da segurança internacional (crises políticas, conflitos armados inter-estados, guerras civis, terrorismo, etc.).

Do ponto de vista político, a autonomia dos Estados é, deste modo, única; significa governar sem qualquer interferência externa – facto praticamente impossível na aldeia global contemporânea - e usar a força quando se julga necessário, tanto para a resolução de questões internas como externas, «direitos» que mais nenhum actor político consegue concretizar com esta amplitude. Há alguns séculos atrás, este era considerado o conceito legal de soberania – o Estado e o exercício do poder eram soberanos, ao contrário de outras entidades políticas. Actualmente, os Estados, enquanto responsáveis por um território e por uma população, são soberanos essencialmente, ao serem reconhecidos oficialmente por outros Estados – veja-se a situação complexa do Kosovo, da Ossétia do Sul, da Abcásia e de tantos outros territórios esquecidos na conjuntura internacional. Devido a estes factores, nos nossos dias, os Estados constituem-se como entidades atractivas, devido aos seus estatuto e identidade únicos. No entanto, devido à inexistência de uma estrutura de autoridade e de poder superior – por exemplo, um governo ou uma organização que proteja os interesses dos diferentes Estados – os Estados são considerados estruturalmente inseguros (Morgan, 2007: 17), sendo a sua existência marcada pelo risco e perigo permanentes.

Tal como abordaremos ao longo deste trabalho, uma distribuição adequada e equilibrada de poder poderá resultar em ordem, estabilidade e segurança no sistema internacional, permitindo, de certa forma, que a guerra e os conflitos armados sejam contidos e alastrem o menos possível a outras regiões do globo. Para Kissinger, independentemente dos vários conflitos regionais, as décadas que se viveram no pós-II Grande Guerra até aos dias de hoje trataram-se “da única altura na história da Humanidade em que se verificou um período de paz alargado e com um equilíbrio do poder significativo. É quando uma nação se torna infinitamente mais poderosa em relação ao seu potencial competidor que cresce o perigo de confrontação (...). Penso

que será um Mundo melhor e mais seguro se tivermos simultaneamente os Estados Unidos, a Europa, a União Soviética, a China, o Japão, ricos e fortes, equilibrando-se uns aos outros, e não jogando uns contra os outros” (Kissinger, 1994: 705)<sup>18</sup>. O problema consiste no facto dos Estados discordarem com frequência acerca da forma de distribuir o poder entre eles – em particular que poder relativo deverá possuir cada potência mundial e/ou regional –, bem como sobre o conceito de segurança – alguns países consideram que determinadas medidas são suficientes para criar ou garantir segurança, outros pensam que essas medidas são inadequadas ou insuficientes. Deste modo, vários especialistas de Relações Internacionais, muitas vezes, questionam se o sistema internacional é gerido de forma racional e planeada ou, se pelo contrário, o equilíbrio ou a anarquia permanente resultam dos esforços de cada país para obter mais poder e mais segurança para si próprios. Uma distribuição «equilibrada» de poder entre os Estados mais poderosos pode ajudar a garantir níveis de tolerância e de cooperação nas Relações Internacionais, bem como a conter rivalidades e competição. Alterar o elemento fundamental de todo o sistema, isto é, passar de uma determinada distribuição de poder para outra, entre as grandes potências mundiais, é certamente uma mudança estrutural, ao ponto de diversos analistas referirem que raramente esta ocorre de forma pacífica – geralmente, é necessário um grande conflito armado para criar uma nova estrutura de poder. Este facto gera grande instabilidade e insegurança nas relações entre Estados, em particular entre rivais ou competidores.

Para os Realistas, as relações internacionais são assim caracterizadas pela rivalidade, pelo conflito e pela insegurança, pelo que a verdadeira cooperação no que diz respeito a assuntos de segurança é rara, em especial entre as principais potências. Deste modo, a cooperação não é suficientemente efectiva para a criação de um sistema internacional onde prevaleça a segurança, ajudando apenas a aliviar a insegurança de alguns Estados. Por um lado, os governos (e os cidadãos) valorizam demasiado a autonomia e a soberania, para conferirem maior importância à cooperação e criarem um governo transnacional, uma lei internacional efectiva e tratados reguladores dos assuntos de segurança considerados mais importantes. Factos que levam, por exemplo, os países a rejeitarem limitações ou destruição de armamento que estes considerem vital. Os Estados cooperam para criar alianças, mas os tratados ou acordos de aliança têm, diversas vezes, cláusulas que lhes permitem deixarem de cumprir esses

---

<sup>18</sup> Tradução livre do autor.



compromissos, bem como abandonarem essas uniões ou alianças, sempre que surjam (ou sejam inventadas pelos próprios) situações de crise ou de conflito. Por outro lado, a cooperação pode ser inadequada em alguns momentos, na medida em que os governos com frequência não dizem a verdade, de forma a conseguirem mais benefícios para si próprios. Isto é feito, não apenas para beneficiar os Estados, mas também porque cada Estado assume que os outros o irão fazer<sup>19</sup>.

Assim, os Realistas consideram que a cooperação, em especial nos assuntos de segurança, pode apenas concretizar-se entre um grupo limitado de Estados, quer através de alianças, quer para tratarem de assuntos relativamente controversos, sendo no entanto, mesmo nestes casos, dificilmente sustentável. Quando a cooperação se concretiza, alguns governos sentem-se tentados a conseguir benefícios para si, a cumprir a sua própria agenda, sem suportarem os respectivos custos. As agendas individuais dos Estados ou de grupos de Estados acabam por prejudicar a durabilidade e os *outputs* positivos da cooperação, e como é por demais visível, estas agendas dominam as Relações Internacionais, beneficiando da inexistência de uma autoridade supranacional que regule a anarquia.

A segurança do sistema internacional como um todo é assim mantida de uma forma casuística e aleatória. Diversos analistas da escola Realista têm identificado estruturas de poder que oferecem alguma ordem e estabilidade, embora com limitações. A distribuição de poder entre os Estados mais poderosos é marcadamente multipolar. Todavia, apenas um reduzido número de países (três ou quatro – eventualmente, Estados Unidos, China, Rússia e Japão) tem mais poder que todos os outros e mesmo entre eles surgem claramente os Estados Unidos como a hiperpotência global, sobretudo graças ao seu poder político-militar e económico. Nesta aparente multipolaridade entre um reduzido número de Estados, a segurança, a ordem e a estabilidade são mantidas

---

<sup>19</sup> De referir ainda que todos os processos de cooperação beneficiam sempre mais alguns governos em detrimento de outros. Deste modo, na medida em que os governos não podem ficar numa posição de fragilidade em relação a outros actores políticos, podem, em certos momentos, rejeitar assinar acordos de cooperação, se outros governos beneficiarem mais do que eles. De igual modo, tendo em consideração que estes compromissos de cooperação não são susceptíveis de perdurar eternamente, os governos evitam adoptar o passo mais importante na cooperação, ou seja, aceitar acordos não muito benéficos para si próprios (ou mesmo prejudiciais em determinados aspectos) para no futuro poderem «lucrar» ou defender os seus interesses. Em muitas situações, os Estados insistem ser ressarcidos ou beneficiarem pelos compromissos internacionais que assumem de uma forma imediata, pelo que esperar por resultados a longo prazo constitui um risco demasiado elevado para muitos deles. Este é um dos factores que leva que determinados tratados e acordos internacionais sejam mais difíceis de concretizar, bem como os respectivos resultados a serem menos eficazes (Morgan, 2007: 20). Tradução livre do autor.

graças à centralização do poder nas mãos de um Estado ou de um grupo restrito de Estados, facto que é frequentemente contestado por outros. Trata-se do conceito a que já aludimos de “balança de poder”; existe contenção nas relações entre os Estados graças a uma política deliberada de competição entre eles, através do aumento da capacidade militar de cada um, através de alianças e através da procura em reduzir o poder do(s) Estado(s) mais poderosos. A autonomia e a sobrevivência dos Estados são maximizadas se não existir um Estado dominante. O mesmo acontece quanto às rivalidades entre Estados ou grupos de Estados – através da competição acabam por reduzir o poder dos rivais. Num ambiente anárquico, “num sistema de auto-ajuda cada uma das unidades gasta uma porção do seu esforço, não a perseguir o seu próprio bem, mas a arranjar os meios de se proteger dos outros” (Waltz, [1979] 2002: 147).

O resultado acaba por não ser um elevado grau de segurança, mas sim o benefício de viver com um baixo nível de insegurança – os Estados esforçam-se por se manter seguros porque se encontram sempre de certa forma inseguros. A competição é uma constante, daí que a insegurança seja subtil e se infiltre, mas trata-se da insegurança da competição, não da insegurança da perda de autonomia ou da existência do Estado.

Waltz sustenta que “o aumento da interdependência (...), encolheu o globo e estabeleceu as possibilidades para a gestão central dos assuntos mundiais. A interdependência crescente leva certamente à necessidade crescente da gestão dos assuntos colectivos, mas não produz um gestor capaz de o fazer” (Waltz, [1979] 2002: 287). Nesta distribuição de poder, onde um único Estado ou aliança de Estados congregam influência política, militar e económica, leva a que sejam considerados hegemónicos globalmente ou em termos regionais. Esta situação pode gerar grande insegurança em todos os outros Estados – teoricamente será possível o Estado ou aliança hegemónica invadir os outros Estados ou, pelo menos, forçá-los a adoptarem uma postura totalmente subserviente. Porém, diversos analistas referem casos em que o poder hegemónico não é expansionista ou é demasiado poderoso do ponto de vista militar para ser desafiado, embora não possa fazer tudo aquilo que deseja. Este poder hegemónico pode assim usar a sua influência para gerir o sistema internacional. Desta forma, os outros governos tornar-se-iam menos receosos, o que permitiria um aprofundamento da cooperação, da ordem e da segurança. Alguns analistas consideram os períodos de hegemonia como os mais estáveis e seguros na história das relações internacionais, ajudando assim a desenvolver a teoria da estabilidade hegemónica.

Apesar de tudo, um mundo unipolar ou apolar traz óbvios problemas. Há sempre espaço para que outros países procurem assumir o papel de grandes potências ou para mudar de um sistema unipolar para um sistema bipolar ou multipolar. Historicamente, a experiência tem demonstrado que alcançar e manter-se no poder é uma tarefa árdua e nunca será permanente. Se um sistema hegemónico torna a política internacional menos competitiva, violenta e insegura, para alguns analistas, poderá acontecer que se começar a enfraquecer, as rivalidades entre Estados emergirão e a cooperação começará a declinar. A insegurança crescerá paulatinamente e, referem alguns analistas, o resultado será sempre o conflito armado, o que determinará uma nova distribuição de poder – hegemónica ou outra.

De acordo com os Realistas, as mudanças no sistema internacional são sempre perigosas, em especial no que diz respeito à distribuição de poder. Esta é uma perspectiva sobretudo pessimista acerca da segurança. Detecta ameaças mesmo nas relações pacíficas e encoraja aquilo a que se designa por “análise dos piores cenários” no processo de decisão em segurança nacional, mesmo em períodos de paz e estabilidade. A “análise dos piores cenários” sublinha sempre aquilo que pode correr mal, utilizando uma avaliação pessimista do que os outros Estados ou actores não-Estatais estão dispostos a fazer, sobre quais os desenvolvimentos da segurança internacional e questões que podem levar a detectar ameaças potenciais.

Para os Realistas as relações internacionais são, deste modo, fundamentalmente, uma luta entre grandes potências, tendo em vista obterem domínio sobre outros Estados e garantir sua própria segurança. O Estado é considerado essencial para a qualidade de vida e a segurança dos cidadãos e é encarado como protector do seu território, da sua população e do modo de vida dos cidadãos. Sem o Estado para garantir estas condições essenciais, a vida humana será considerada, conforme referiu Thomas Hobbes, “solitária, pobre, desagradável, violenta, cruel e curta” (Hobbes, 1946: 82). Constituído por uma fusão completa dos indivíduos, o Estado exerce uma soberania absoluta (*imperium absolutum*), a que corresponde, naturalmente, uma monarquia absoluta – o que leva Hobbes a avaliar os outros regimes em função desta. A manutenção da paz exige que o soberano disponha de uma autoridade completa: não deve ser sujeito a nenhuma lei exterior a ele, seja natural ou eclesiástica. Por conseguinte, o súbdito não tem qualquer direito relativamente ao poder e não comete falta quando se conforma à ordem do poder (Prélot & Lescuyer, 2000: 294).

O interesse nacional é determinante para a definição da política externa dos diferentes Estados. Este facto implica que se verifique uma desconfiança permanente em relação a outros Estados e outros governos. Todos os acordos internacionais são provisórios e condicionados à vontade dos Estados em os respeitar. Os Estados deverão estar preparados para sacrificar as suas obrigações internacionais se estiverem em causa interesses de natureza interna. Neste contexto, os tratados, acordos, convenções, costumes, leis entre Estados, tratam-se de regras que poderão ser desrespeitadas se colidirem com interesses nacionais vitais. Para os Realistas, em termos morais não há, assim, obrigações internacionais de respeito mútuo entre os Estados independentes. Conforme referido anteriormente, a única responsabilidade fundamental dos Estados é defender o interesse nacional. Não existe outro autor, nem outra obra que refira este facto de forma tão acutilante como Maquiavel, em *O Príncipe*.

O Realismo caracteriza-se, desta forma, pela convicção de que não poderá haver nenhuma mudança significativa na política internacional comparável com os desenvolvimentos que se sucederam ao longo da História na política interna dos Estados. Os Realistas consideram ainda que estes factos não são meramente conjunturais, mas algo que sempre existiu, pois os princípios da política internacional, no seu ponto de vista, nunca mudam. Kenneth Waltz, um dos autores mais proeminentes do Neo-Realismo, sustenta que “os sistemas políticos internacionais, como os mercados económicos, são formados pela cooperação de unidades egoístas. As estruturas internacionais são definidas em termos de unidades políticas primárias de uma dada era, sejam elas cidades-estado, impérios ou nações. As estruturas emergem da coexistência do Estados. Nenhum Estado tenciona participar na formação de uma estrutura, pela qual, ele e os outros serão estrangidos. Os sistemas políticos internacionais, como os mercados económicos, são originalmente individualistas, gerados espontaneamente e involuntários. (...) As Relações Internacionais são mais um domínio em que vale quase tudo. As Relações Internacionais são estruturalmente similares a uma economia de mercado desde que seja permitido ao princípio de auto-ajuda operar no mercado” (Waltz, 1979 [2002]: 13).

O consenso em torno do Realismo teve o seu principal foco de contestação “no também clássico internacionalismo, de tipo marxista, secundado, numa fase mais recente, pelo estruturalismo de inspiração neo-marxista, num contexto político mundial fortemente marcado pela divisão ideológica entre capitalismo liberal e socialismo(s) comunista(s), entre democracias liberais e democracias populares” (Teixeira Fernandes,

2009: 82). A sua fragilidade decorre “do etnocentrismo da perspectiva, da não consideração do fenómeno da globalização e da desvalorização da pessoa como actor [insubstituível] das relações internacionais” (Brandão, 2004: 40). A unanimidade referida começou sobretudo a abrir brechas com a contestação e revisão dos pressupostos Realistas, considerados demasiado redutores e pouco elaborados do ponto de vista intelectual e analítico, sobretudo em dois trabalhos editados por Robert Keohane e Joseph Nye: *Transnational Relations and World Politics* (1972) e *Power and Interdependence* (1977).

O Liberalismo “filia-se na tradição internacionalista de Woodrow Wilson, inaugurada nos anos 20 do século XX” (Teixeira Fernandes, 2009: 83), tendo surgido nas relações internacionais em oposição a um Realismo imbuído de valores essencialmente conservadores, de pendor nacionalista, de cariz maioritariamente eurocêntrico e pós-colonialista.

Numa procura de antecedentes histórico-filosóficos para uma visão do mundo e das relações internacionais que é marcada pela propensão para o cosmopolitismo e internacionalismo, podem encontrar-se fontes de origem diversificada. As raízes do Liberalismo podem ser achadas na Antiguidade Clássica, em Aristóteles, em concreto na obra *Política* e no Cristianismo medieval, em S. Tomás de Aquino. Seguiram-se-lhe diversos autores da Escola Ibérica dos séculos XVI e XVII de índole jusnaturalista e norteados por um ideário católico universalista. De referir ainda: o internacionalismo de Hugo Grócio, autor de trabalhos marcantes na época como *Mare Liberum* (1609) e *De Juri Belli Ac Pacis* (1625); John Locke, autor de *Dois Tratados sobre o Governo* (1689) e a necessidade de um poder ilimitado: delegação de poder e democracia representativa – defensor do poder político resultar da soma das abdicações individuais, da morte política da *governança* e do exercício directo do governo; Montesquieu, autor de *O Espírito das Leis* (1748) e a consagração da separação de poderes; o pensamento cosmopolita de Immanuel Kant, autor de *Para a Paz Perpétua* (1795), livro onde se encontram as bases filosófico-políticas de cariz internacionalista. Salienta-se ainda a importância no século XX de Hedley Bull, autor da obra *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (1977), dos já mencionados Robert Keohane e Joseph Nye, de Dean Babst, autor de *Force for Peace* (1972), de R. J. Rummel que escreveu *Understanding Conflict and War* (1975-1981), de Michael W. Doyle autor do artigo *Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs* (1983) e de Francis Fukuyama, com o

trabalho *The End of History and the Last Man*, publicado originalmente em 1989, sob a forma de artigo e, em 1991, sob a forma de livro.

Tal como o Realismo, também o Liberalismo se desdobra em diversas sub-correntes dificilmente integráveis num todo coerente: o internacionalismo liberal e a paz democrática, o internacionalismo grociano, o transnacionalismo e a interdependência complexa. As correntes Liberais tendem a considerar que os actores estaduais e não estaduais são igualmente importantes. Booth refere, a este propósito, que “o Estado deve ser tratado como um meio e não como um fim” (Booth, 1991: 319). O Estado é desagregado em componentes, algumas das quais podem operar transnacionalmente.

Não obstante os Estados terem os seus próprios interesses e preocupações na arena internacional, quem efectivamente determina as políticas e a governação é quem detém o poder: as elites, os líderes ou os partidos políticos. Os Estados não são actores unitários, mas sim instrumentos de forças internas, de valores, de interesses e de perspectivas, os quais, se constituem também como factores significativos na política internacional. É o caso de diversos Estados com regimes autoritários, como a Coreia do Norte, o Irão, a Síria, a Líbia durante o regime de Kadhafi, entre outros, onde os líderes no poder prosseguem (ou prosseguiram) os seus próprios interesses ou agendas em detrimento do desenvolvimento do país e do bem-estar social, perturbando a segurança internacional, devido a uma estratégia de apoio a organizações terroristas transnacionais e à aposta na corrida ao armamento (incluindo o desenvolvimento de programas nucleares).

Enquanto para os Realistas o Estado, enquanto actor racional, maximiza o seu próprio interesse e objectivos nacionais em política externa, para os Liberais, os processos de política externa estadual e os processos transnacionais, envolvem conflito, negociação, aliança e compromisso, não conduzindo necessariamente a resultados óptimos (Viotti & Kauppi, 1990: 11 in Teixeira Fernandes, 2009: 80). Como adiante veremos, Andrew Linklater apresenta uma perspectiva emancipadora das Relações Internacionais, alternativa à visão Realista: “*a new framework for world politics, based on: 1) the construction of a ‘global legal and political system’ which goes beyond the state and ‘affords protection of all human subjects’; 2) the decline of self-interest and competitiveness which, according to realist thinking, sustains the state and fosters international conflict and ultimately war; 3) the rise and spread of human generosity that transcends state boundaries and extends to people everywhere; 4) the consequent*

*development of a community of humankind to which all people owe their primary loyalty”* (Linklater, 1989: 199).

O Liberalismo trata-se, assim, de uma perspectiva de certa forma mais flexível que as concepções realistas, nomeadamente nos seguintes aspectos: 1) a anarquia internacional não tem um impacto tão decisivo no comportamento dos governos nacionais como era tradicionalmente aceite; 2) sublinha a existência de clivagens internas em relação ao controlo do Estado e das suas políticas – os Estados não são actores uniformes, têm especificidades próprias relacionadas com o contexto social, político, económico, cultural e geográfico onde se inserem; 3) os Estados e as sociedades podem aceitar e conseguir uma cooperação efectiva, aceitam a interdependência e a gestão cooperativa da segurança, através de reduções voluntárias na anarquia e na sua própria autonomia; 4) o clássico dilema de segurança não é inerente à política internacional; os Estados podem desenvolver uma comunidade com um elevado nível de segurança, mesmo quando os seus membros estão armados; 5) o comportamento dos Estados em Relações Internacionais é adequado às características dos Estados, o respectivo sistema político e a sociedade; como tal, deverão ser evitados conflitos entre sistemas políticos democráticos; 6) a escola liberal é mais optimista sobre as questões de segurança do que a escola realista, sustentando que a expansão da democracia, do capitalismo, do desenvolvimento e das interacções e interpenetração entre Estados acabarão por modificar o sistema internacional, designadamente os seus interesses e propensão para se relacionarem de forma pacífica; 7) adoptam uma agenda múltipla em que as temáticas do bem-estar sócio-económico ocupam um lugar tão importante como a segurança nacional (Jackson & Sorensen, 2007: 126-127).

As correntes Liberais consideram que as instituições multilaterais, os tratados, as redes e a existência de regras explícitas nas relações inter-Estados são fundamentais para introduzir maior transparência, menos risco e menos incerteza, para definir padrões aceites de comportamento e, em última análise, para conferir mais ordem às relações internacionais. Para Patrick Morgan “a governação deve obedecer a certos limites, deve ser efectiva e legítima perante os cidadãos” (Morgan, 2007: 26). Quando tal não acontece, podem surgir consequências nefastas para a segurança interna e externa, na medida em que os Estados com regimes autoritários podem começar a investir na constituição de forças armadas e na aquisição de armamento para garantirem a sua permanência no poder e para atacarem Estados considerados inimigos, bem como para se defenderem de intervenções exteriores, tornando-se assim numa ameaça regional ou

mundial. Daí que os liberais defendam que tais governos “podem ser penalizados, e mesmo destituídos (...). A governação não é meramente um assunto doméstico, protegido de interferência a cada instante pela soberania” (Morgan, 2007: 26). Embora a anarquia não seja necessariamente perturbadora das relações entre Estados, não é condição fundamental para os forçar à competição entre si e à rivalidade permanente, de tal modo que a segurança seja prejudicada.

Os Liberais manifestam uma tendência para um optimismo ou triunfalismo exacerbado quando sustentam que o mundo caminha para a redução voluntária da anarquia e da autonomia dos Estados e mesmo para a intromissão forçada na autonomia de alguns países que não cumpram as regras do direito internacional. Os Estados mantêm parte significativa da sua autonomia e soberania, mas diversos actores não-Estatais (organizações internacionais, corporações multinacionais, organizações humanitárias internacionais) encontram-se em franco florescimento desde o último terço do séc. XX, contribuindo para o bem-estar da comunidade global. Deste modo, a política internacional tem-se afastado paulatinamente de um mundo *hobbesiano* (Morgan, 2007: 27) que defendia o valor absoluto da soberania, bem como da violência para a obter ou manter. No entanto, da mesma forma que tem vindo a crescer a influência destes actores têm surgido cada vez com maior dispersão e capacidade de intervenção por poderes erráticos – organizações terroristas, máfias que controlam a criminalidade organizada transnacional, redes de pirataria informática, etc. -, os quais, competem pela influência na arena global, colocando em causa a segurança dos Estados tradicionais e da actividade das organizações reconhecidas pelo direito internacional, facto que contende com a visão optimista do liberalismo.

Os Liberais defendem ainda que a guerra prejudica o desenvolvimento económico e social. Segundo alguns autores, a redução de tensões, a resolução de conflitos, o corte dos orçamentos militares, o controlo do armamento e a expansão da cooperação regional são fundamentais para o fortalecimento da segurança nacional e regional (Solingen, 1998). Consideram que a democracia é importante para a manutenção da paz, na medida em que os Estados democráticos normalmente não encaram outros Estados com um regime e sistema político semelhante como uma ameaça ou como inimigos. A segurança internacional é francamente beneficiada, segundo as correntes liberais, pela existência de uma vasta comunidade pluralista constituída por países com regimes democráticos, tendencialmente mais transparentes e propensos à influência externa, com uma economia e sociedade mais abertas, o que cria as condições adequadas para o



estabelecimento de acordos e de relações de confiança, especialmente entre Estados com regime idêntico.

A perspectiva Liberal sublinha ainda a relevância de organizações internacionais de carácter público e de grupos privados internacionais (ONG's, fundações, universidades, grupos de estudos, grupos religiosos ou empresas) que [nem sempre com fins inteiramente claros ou altruístas] apostam na promoção dos direitos humanos, da democracia, da protecção do ambiente, do combate à corrupção, da saúde e da prevenção de doenças contagiosas, no desarmamento e na resolução pacífica de conflitos. Morgan considera que “estas actividades são vistas como sinais de uma sociedade civil internacional em emergência. Redes de actividades em expansão constituídas por cidadãos e organizações privadas que garantem uma acrescida vitalidade nos sistemas políticos democráticos internos, e têm vindo a conseguir uma influência crescente na política internacional” (Morgan, 2007: 28). Daí a importância do *soft power* nas relações internacionais, como alternativa ou como estratégia complementar ao *hard power* militar (Nye, 1990). Ao contrário da segurança (militar) nacional e do poder coercivo que tem um carácter limitado, tem ganho cada vez mais protagonismo, a capacidade de estabelecimento de diálogo, a utilização de factores como o prestígio dos líderes políticos, a moral, a autoridade, a liderança, a promoção da cooperação entre os Estados e entre outros actores internacionais e a capacidade para a utilização da persuasão ou pressão para garantir a manutenção da segurança internacional ou regional.

Contudo, muitos autores, entre os quais Adriano Moreira, sublinham que temos que continuar a contar com o *hard power*, sustentando que “a formulação do conceito do «eixo do mal» para identificar um inimigo fugidio, e a rude intervenção militar que se seguiu no Afeganistão e no Iraque, mostraram excessivamente que os «poetas do mundialismo» em paz estavam longe de perceber o mundo em transformação. A capacidade militar não é dispensável, as históricas fronteiras geográficas nacionais não coincidem com as fronteiras da defesa e segurança, porque estas são móveis, ocasionais e traçadas pelo inimigo aleatoriamente” (Moreira, 2004: 32). O optimismo triunfante quanto à eliminação da necessidade da guerra e quanto ao eventual fim da História teve que ser moderado no período pós-queda do muro de Berlim, com a evidência da continuidade da conflitualidade internacional patente na implosão da ex-Jugoslávia, nas guerras no Iraque, nos sucessivos conflitos no continente Africano, o que levou ao “conceito de guerra cirúrgica como medicina paliativa para a desilusão” (Idem: 32).

A perspectiva Liberal domina nos dias de hoje as relações internacionais, sendo adoptada por alguns dos governos dos Estados mais poderosos e influentes. Neste contexto, pressionam os países que procuram desenvolver armas nucleares ou que apoiam declarada ou comprovadamente o terrorismo transnacional, aplicam-lhes sanções económicas e políticas e, em alguns casos, intervêm militarmente nos territórios com regimes autoritários e violadores dos direitos do Homem, considerados como ameaças à paz e segurança colectiva. Todavia, as correntes Liberais não dão grandes directrizes sobre a importância relativa de diversos objectivos que podem estar em conflito. As justificações e legitimidade para o uso da força que, podem derivar de questões morais ou analíticas, conflituam frequentemente com problemas políticos, financeiros e outros - situação típica em casos concretos de países em África com problemas sérios de segurança.

A queda do muro de Berlim e o triunfo das democracias capitalistas-liberais sobre os países de regime socialista-comunista criou um ambiente propício ao desenvolvimento das ideias de paz democrática. Segundo Teixeira Fernandes, “tais ideias ressurgiram associadas às práticas de resolução de conflitos de tipo negocial e legal da tradição liberal anglo-saxónica, à difusão do comércio internacional (entendido como fonte de bem-estar) e ao processo de democratização progressivo da comunidade internacional (...). Esta teoria sustenta que os elementos da paz kantiana, ou seja, democracia política, comércio internacional e as organizações internacionais, são instrumentos fundamentais que podem permitir a reconstrução em novos moldes das relações internacionais do século XXI” (Teixeira Fernandes, 2009: 90). A abertura dos Estados ao comércio internacional e a criação de laços de interdependência económicos entre si tem também um papel relevante na erradicação dos conflitos militares interestatais.

Bigo cita Deleule e Adorno para caracterizar o Liberalismo: “*we agree to see in liberalism a new art of governing and governing each other - not a new economic or juridical doctrine – if it really amounts to a technique of governmentality that aims to consume liberties, and by virtue of this, manage and organize them, then the conditions of possibility for acceding to liberty depend on manipulating the interests that engage the security strategies destined to ward off the dangers inherent to the manufacture of liberty, where the constraints, controls, mechanisms or surveillance that play themselves out in disciplinary techniques charged with investing themselves in the behaviour of individuals...from that point on the idea that living dangerously must be*

*considered as the very currency of liberalism*” (Deleule & Adorno cit.in Bigo, 2008: 38).

Por um lado, alguns autores consideram que não existe uma correlação directa entre os regimes democráticos e a ausência de guerra. As democracias modernas partilham apenas os interesses comuns e algumas similitudes em termos de valores e de perspectivas. Pensar que com a difusão da democracia se consegue promover a paz, pode ter efeitos perversos. Por outro lado, outros analistas defendem que a construção da paz em territórios pós-conflito ou em situação de crise é a última variante do imperialismo político, económico e social importado do Ocidente. Um esforço adicional para impor a óptica ocidental nos cidadãos, sociedades e culturas locais. Finalmente, as correntes Liberais nas relações internacionais reflectem a visão do Ocidente em relação à geopolítica hodierna, mas estas concepções podem começar a perder importância no contexto global para os Estados não-ocidentais (sobretudo para os BRIC’s – Brasil, Rússia, Índia e China, a que hoje se veio acrescentar a África do Sul), o que poderá acarretar um regresso ao mundo Realista.

Robert Keohane e Joseph Nye<sup>20</sup> desempenharam um papel fulcral no último terço do século XX para a reformulação da visão estatocêntrica então dominante, desenvolvendo um modelo explicativo da sociedade contemporânea, designado de interdependência complexa<sup>21</sup>. Referem que “a interdependência (...) significa mútua

---

<sup>20</sup> Nye sustenta que “a resposta apropriada para as mudanças que se verificam na política internacional actual não é desacreditar a sabedoria tradicional do Realismo e a sua preocupação com a balança de poder militar, mas compreender as suas limitações e complementá-las com contributos da perspectiva Liberal” (Nye, 1990: 177). No relatório de 1982 intitulado *Common Security: A Programme for Disarmament* da *Independent Commission on Disarmament and Security Issues* é efectuada uma abordagem à interdependência da segurança na era nuclear, centrada nos perigos decorrentes da corrida ao armamento nuclear, dos desafios comuns a todos os Estados que desenvolveram programas nucleares e acerca da necessidade da segurança ser comum (Brandão). Outro exemplo significativo de interdependência “é o dos países com maior desenvolvimento económico após a II Guerra Mundial (Japão e a Alemanha), os quais, restringiram a aposta no crescimento do orçamento das forças armadas e apostaram na auto-suficiência económica. Optaram pela produção, modernização do sistema de trabalho e na crescente interdependência em termos globais” (Jackson & Sorensen, 2007: 106). Tradução livre do autor.

<sup>21</sup> No conceito de interdependência complexa, os objectivos dos actores variam conforme as áreas em causa. As políticas transgovernamentais tornam os objectivos difíceis de definir. Os actores transnacionais prosseguem os seus próprios objectivos. Os recursos específicos do poder estadual em cada área são os mais importantes. A manipulação da interdependência complexa, as organizações internacionais e os actores transnacionais são os principais instrumentos. A agenda é afectada pelas mudanças na distribuição dos recursos do poder entre as diferentes áreas; pela posição dos regimes internacionais; pelas mudanças na importância dos actores transnacionais; pelas ligações com outros assuntos e a sua politização como resultado do aumento da sensibilidade à interdependência. As ligações entre os assuntos são mais difíceis de estabelecer para os Estados fortes, uma vez que o recurso à força deixou de ser um instrumento efectivo. As ligações entre os assuntos pelos Estados fracos através das organizações internacionais, tendem a erodir a hierarquia internacional em vez de a reforçarem. As organizações internacionais traçam agendas próprias, impulsionam a formação de coligações e de acções concertadas, transformando-se em arenas políticas para os Estados fracos. A habilidade em escolher uma

dependência. Interdependência na política internacional descreve os efeitos recíprocos entre países ou entre actores em diferentes países. Estes efeitos resultam frequentemente das transacções internacionais – fluxos de capital, de bens, de pessoas e de mensagens que atravessam as fronteiras internacionais (...). Porém, a interconexão não é o mesmo que a interdependência. Os efeitos das transacções na interdependência dependerão dos constrangimentos, dos custos a elas associados. Um Estado que importe todo o petróleo de que necessita é mais susceptível de ser mais dependente do que um Estado que importe peles, jóias e perfume (mesmo que o montante monetário das importações seja equivalente). Onde existe reciprocidade (embora não necessariamente simetria) nas transacções, verifica-se interdependência. Onde as interacções não têm um valor significativo, existe simplesmente interconexão. A distinção é vital para se compreender a política da interdependência” (Keohane & Nye, [1977] 1989: 5). Para os mesmos autores, a agenda política é afectada pelas mudanças na distribuição de recursos do poder entre as diferentes áreas, pela posição dos regimes internacionais, pelas mudanças na importância dos actores transnacionais, pelas ligações com outros assuntos e a politização dos mesmos, como resultado da crescente interdependência. Por outro lado, as organizações internacionais traçam agendas próprias, impulsionam a formação de coligações e de acções concertadas, transformando-se em arenas políticas para os Estados fracos. A habilidade por parte dos diferentes actores políticos para escolher uma determinada organização como fórum para discutir um assunto e mobilizar apoios pode ser um importante recurso político (Idem, [1977] 1989: 37). Segundo os defensores destes conceitos, a modernização aumenta o grau de interdependência entre os Estados. Os actores transnacionais são cada vez mais importantes, a força militar é um instrumento menos útil e a segurança social é o objectivo prioritário dos Estados. Esta interdependência complexa significa um mundo com relações internacionais mais cooperativas.

Nye caracteriza o mundo anti-realista de interdependência complexa nos seguintes termos: “os Estados não são os únicos actores importantes – os actores transnacionais a operarem através das fronteiras são igualmente intervenientes importantes; a força não é o único instrumento significativo – a manipulação económica e a utilização de

---

determinada organização como fórum para discutir um assunto e mobilizar apoios pode ser um importante recurso político (Keohane & Nye [1977] 1989: 37).

instituições internacionais são os instrumentos mais importantes; a segurança não é o fim dominante – o bem-estar é o objectivo dominante” (Nye, 2002: 236).

O triunfalismo dos Liberais é, porém, moderado por autores como Kolodziej que chamam a atenção para o papel regulador dos Estados face ao poder crescente das corporações multinacionais. Estas “comandam mais recursos humanos e materiais e exercem uma influência política mais forte que muitos Estados do globo, aprofundando os choques culturais e ameaçando os direitos das pessoas em todo o mundo, ao acumularem uma grande fatia da riqueza material da Terra. Os Estados-Nação e as massas empobrecidas do mundo estão em risco. Até há pouco tempo, os Estados-Nação eram considerados uma ameaça para a segurança internacional; na actualidade, segundo muitos analistas, têm a responsabilidade de defender os direitos humanos, de proteger as minorias contra a limpeza étnica e o genocídio e para promover a segurança social, exercendo a fiscalização das corporações multinacionais” (Kolodziej, 2005: 16)<sup>22</sup>. Na mesma linha, Cristina Sarmiento alerta para o facto de com o actual domínio do neo-liberalismo, “o conjunto das medidas que inclui a liberalização do comércio, a privatização, a redução de serviços sociais tais como a assistência médica e educação, a redução de salários e o enfraquecimento dos direitos liberais – tem contribuído para o desvio da atenção política da esquerda desde a tomada do poder estatal até questões de direitos civis e humanos e de qualidade de vida (...) e para piorar efectivamente as condições da real distribuição económica” (Sarmiento, 2009: 153), apesar dos *leitmotifs* de livre iniciativa individual e de mercado livre.

Optamos por não aprofundar o debate inter-paradigmático a outras correntes e sub-correntes que, ou procuram uma nova abordagem do Realismo, ou criticam e contestam este paradigma até há pouco tempo dominante, «omnipresente e onipotente» - caso do Estruturalismo<sup>23</sup> de inspiração mais ou menos Neo-Marxista,

---

<sup>22</sup> Tradução livre do autor.

<sup>23</sup> O Estruturalismo considera que os Estados, classes, sociedades e outros actores não-estaduais operam como parte do sistema capitalista mundial. As relações internacionais são encaradas numa perspectiva histórica, ligada ao desenvolvimento do Capitalismo mundial. Os estruturalistas incidem o seu estudo sobre os padrões de domínio quer no interior das sociedades, quer entre as mesmas. Os factores económicos são os mais importantes. Para os teorizadores do Estruturalismo, “*the economy is a site of exploitation and inequality between social classes, especially the bourgeoisie and the proletariat. Politics is to a large extent determined by the socioeconomic context. The dominant economic class is also dominant politically. International political economy concerns the history of global capitalist expansion and the struggles between classes and states (...). Capitalist development is uneven and bound to produce new crises and contradictions, both between states and between social classes*”(Jackson & Sorensen, 2007: 193).

do Pós-Modernismo<sup>24</sup> irracionalista e anti-ciência e do Construtivismo Social<sup>25</sup> -, dado pretendermos dar um maior enfoque aos Estudos de Segurança em si mesmos.

#### I.4. Segurança em Análise

Com o intuito de cartografar esta progressão ‘para fora do Estado em sentido estrito’, por assim dizer, – e para além do “militar”, dando-lhe um dimensionamento mais amplo e sociológico – vale decerto a pena pormenorizar um pouco mais aquilo em que tal tem redundado, nos últimos anos, em termos de teorizações académicas (*cfr.* Anexo 5). A finalidade é a de fornecer melhores quadros para uma contextualização folgada daquilo que está envolvido no que apelidamos de ‘segurança’, para assim mais intrinsecamente contextualizar as nossas actuações nesses âmbitos complexos.

Com a queda do muro de Berlim, os Estudos sobre Segurança re-emergiram, bem como diversas concepções sobre o que deve e como deve ser seguro. Conforme refere

---

<sup>24</sup> O Pós-Modernismo tanto pode apontar para uma evolução do modernismo, como para algo que vem a seguir ao modernismo, como ainda para a negação ou rejeição do mesmo. Todavia, há ainda uma outra ambiguidade associada àquilo que se pode designar como a «guerra dos rótulos», a qual, resulta do facto de vários autores que normalmente são rotulados de «pós-modernistas» recusarem essa classificação. Esse era, por exemplo, o caso de Michel Foucault, e é, também, dentro da disciplina, o caso de James Der Derian, que se considera um modernista tardio e não um pós-modernista (Teixeira Fernandes, 2009: 110). Para Jackson e Sorensen, “a leading postmodern theorist in IR is Richard Ashley (1996). Like critical theorists, postmodernists seek to make scholars aware of their conceptual prisons (Vasquez, 1995). Post-modern IR theorists reject the notion of objective truth (...). They are deeply skeptical of the idea that institutions can be fashioned that are fair and just for all of humankind: men and women everywhere. They debunk the notion of universal human progress. (...) Postmodernism has been defined as ‘incredulity towards metanarratives’. Metanarratives are accounts such as neorealism or neoliberalism that claim to have discovered the truth about the social world. Postmodernist consider such claims to be farfetched and lacking in credibility (...) social science is not neutral; rather, it is historical, it is cultural, it is political and therefore biased (...). There is no objective reality; everything involving human being is subjective. Knowledge and power are intimately related; knowledge is not at all ‘immune from the workings of power’” (Jackson & Sorensen, 2007: 294-295).

<sup>25</sup> O Construtivismo Social tem como foco a consciencialização humana do seu lugar nos assuntos internacionais. O sistema internacional é constituído por ideias, não por forças materiais. Os Construtivistas chamam a atenção para construção social da realidade. O mundo social é um mundo de consciência humana, de pensamentos e de crenças, de ideias e de conceitos, de linguagens e discursos. Os quatro principais tipos de ideias são: ideologias, crenças normativas, convicções sobre implicações de causa a efeito e políticas. De acordo com Martha Finnemore, “the fact that we live in an international society means that what we want and, in some ways, who we are are shaped by the social norms, rules, understandings, and relationships we have with others. These social realities are as influential as material realities in determining behavior. Indeed, they are what endow material realities with meaning and purpose. In political terms, it is these social realities that provide us with ends to which power and wealth can be used” (Finnemore, 1996: 128). Katzenstein, outro Construtivista, refere: “today’s problem (...) one of avoiding the sterility of realism and the naiveté of liberalism. Our choice is more complex. We can remain intellectually riveted on a realist world of states balancing power in a multipolar world. We can focus analytically with liberal institutionalists on the efficiency effects of that institutions may have on the prospects for policy coordination between states. Or, acknowledging the partial validity of these views, we can broaden our analytical perspective, to include as well culture and identity as important causal factors that help define the interests and constitute the actors that shape national security policies and global insecurities” (Katzenstein, 1996: 537).

Alan Collins, “tradicionalmente o Estado constituía o principal objecto da segurança, aquilo que poderia ser designado por objecto referencial (...). Entretanto, foram surgindo formas alternativas de segurança que oferecem diferentes objectos referenciais, diferentes meios de a atingir, indicadores de que as práticas anteriores, longe de melhorarem a segurança, foram causa de insegurança” (Collins, 2007: 2)<sup>26</sup>.

O alargamento do escopo dos Estudos de Segurança gerou o vincar da demarcação entre estes, as Relações Internacionais e a Ciência Política. Esta distinção, embora possa parecer para os menos atentos, algo paradoxal, acaba por ser a tradução da realidade complexa em que vivemos, representando diferentes abordagens para fenómenos intrincados e multifacetados (*cfr.* Anexo 3).

As mutações geopolíticas avassaladoras no epílogo do século transacto evidenciaram as limitações da abordagem realista da segurança. Como já vimos, para os Realistas, a segurança era entendida como uma condição do Estado, como um bem essencialmente colectivo alcançado através de meios militares e diplomáticos.

No início dos anos 90 do século XX, redescobriu-se a centralidade da pessoa humana em detrimento da abordagem tradicional da segurança estadual, nacional, territorial e militar. Aprofundaram-se ao nível das Relações Internacionais, nas academias e na sociedade em geral, as preocupações com o desenvolvimento humano, com o nexó entre o desenvolvimento e os conflitos, com a diversidade e tipologia das ameaças transnacionais, com o crescimento da agenda normativa humanitária. De facto, com o epílogo da Guerra Fria e com o fim da paralisação do Conselho de Segurança, a ONU apostou numa diversidade de programas e projectos de prevenção de conflitos e de construção da paz pós-conflito. Nesta década as operações de paz em territórios pós-conflito ou em situação de crise passaram a ser não apenas mais numerosas do que no passado, mas também de maior dimensão e complexidade<sup>27</sup>. Para além disso, e de acordo com Pauline Kerr, “num estudo da *RAND Corporation* verificou-se que dois terços das missões de construção da paz da ONU obtiveram sucesso – melhores

---

<sup>26</sup> Tradução livre do autor.

<sup>27</sup> As Nações Unidas preconizam nos novos modelos de operações de paz a participação activa e cada vez mais duradoura de uma muito maior diversidade de actores, para além da abordagem tradicional de intervenção militar e/ou de apoio humanitário. De facto, com o fim da Guerra Fria a ONU envolveu-se numa segunda geração de operações de paz, mais direccionadas para a resolução dos conflitos, bem como para a reconstrução das infraestruturas, assistência humanitária, desarmamento, desmobilização dos combatentes, *peacebuilding*, *institution building*, *nation-building*, entre outras (Pinto, 2007: 26-34), tentando resolver conflitos mais nacionais que internacionais, embora em muitos deles com grandes influências externas, requerendo “administradores civis, polícias, bem como soldados, para supervisionarem a implementação dos planos de paz negociados pelas partes em conflito que concordaram em solucionar as suas disputas nas urnas eleitorais” (Kondoch, 2001: 246).

resultados do que as implementadas pelos Estados Unidos. Tiveram também uma melhor relação custo-eficácia. As 17 operações de paz da ONU custaram menos durante uma ano, do que a operação norte-americana no Iraque durante um mês” (Human Security Centre, 2005).

Tornou-se também mais vincada “a conexão entre economia e segurança, consagrada na *Agenda para a Paz*, na *Agenda para o Desenvolvimento* e no *Relatório do Milénio* que converte *freedom from Fear*, *freedom from want* em expressão de síntese dessa relação” (Brandão, 2005: 107). Assiste-se no plano discursivo, ao aumento e à diversificação das ameaças e, ao nível do agendamento, à crescente prioritarização das ameaças não-militares, nomeadamente a violação dos direitos humanos, a pobreza, as doenças infecto-contagiosas, a destruição da natureza e degradação do ambiente, o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional.

A expressão “segurança humana” foi pela primeira vez mencionada em 1994 num relatório do PNUD onde se alertava para a necessidade de se transitar da segurança nuclear para a segurança humana, embora as bases para sua formulação estivessem há muito presentes no âmbito das Nações Unidas<sup>28</sup>.

Este desejo de mudança de paradigma respeitante à segurança, após a dissolução do sistema bipolar existente durante a Guerra-Fria e que conduziu à ideia de segurança humana foi estatuído institucionalmente na ONU em 2003, no âmbito da Comissão de Segurança Humana. O conceito de segurança humana assenta nos seguintes pressupostos: centralidade da pessoa humana; universalidade, transnacionalidade e diversidade dos riscos; interdependência das componentes da segurança<sup>29</sup>. A segurança humana “não é uma questão de armamento, mas uma questão de vida humana e de dignidade” (PNUD, 1994: 23).

O conceito estratégico de segurança, ancorado na ideia de segurança humana, expressa por Kofi Annan no início deste terceiro milénio no Relatório do Milénio do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas publicado no ano 2000, ultrapassa

---

<sup>28</sup> A Carta da ONU, além de diversos documentos posteriores, menciona a soberania nacional como princípio norteador do sistema internacional, bem como a defesa universal dos direitos humanos a despeito das fronteiras. Por outras palavras, desde sua origem as Nações Unidas reconhecem duas linhas de valores “absolutos” que o sistema internacional deve proteger: a soberania nacional e os direitos humanos individuais.

<sup>29</sup> Este conceito é proposto pela primeira vez em 1994, no relatório do PNUD, e visava a substituição da abordagem tradicional da segurança centrada nos Estados, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas. Ana Paula Brandão refere que este conceito sublinha que a comunidade política (o Estado) existe para o homem e que a essência do conceito se situa precisamente no actor (a pessoa humana como objecto da segurança) e não no sector (militar ou não-militar) (Brandão, 2004: 51).



definitivamente a rigidez das velhas fronteiras conceptuais, que opunham segurança interna e externa, *safety* e *security*, segurança estadual e segurança das pessoas. A Comissão de Segurança Humana, das Nações Unidas, apresentou, no Relatório Final sobre Segurança Humana, a seguinte definição: “a segurança humana significa proteger o núcleo vital de todas as vidas humanas através de meios que reforcem as liberdades individuais e a realização das pessoas”.

Actualmente, a defesa do conceito de segurança humana baseia-se em particular na nova constelação internacional de actores políticos, e pelo facto da insegurança física ser causada mais por conflitos armados internos do que por guerras entre países. Tais conflitos podem ser guerras civis ou disputas mais indefinidas entre grupos criminosos armados ou células terroristas, muitas vezes, com apoio directo ou indirecto de Estados pouco comprometidos com os direitos humanos.

Outra perspectiva apresenta-o como sendo um conceito holístico que abrange todas as variadas fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física. Concentra-se nos direitos humanos dos indivíduos e enfatiza o papel do governo como fonte de insegurança para os seus cidadãos nos Estados fragilizados ou em situação de ruptura. Valoriza a sociedade civil como actor privilegiado, reduzindo assim, de forma implícita, o papel do governo. Justifica a intervenção externa da comunidade internacional em países que estejam atravessando crises humanitárias (Regehr & Whelan, 2004).

Pauline Kerr defende os méritos das concepções que se focam no ser humano e não na predominância do vector estadual: *“the human-centric tradition, which emphasizes the desirable human conditions for people to be secure, now includes the concept of human security. Concepts are tools and human security is no exception.(...). It was developed in the mid 1990’s and it serves to highlight several issues in world politics: for example, concerns about human development, the nexus between development and conflict, the increasing number of transnational threats, the growing normative humanitarian agenda and even realpolitik interests. The main purpose that the concept serves is to focus attention on the fact that most of these issues have serious local, regional and global effects and are not included in the state-centric position – the dominant argument about security”* (Kerr, 2007: 94). Os Estados não podem ser seguros se os cidadãos não estiverem seguros. Lodgaard, ao abordar o conceito de “segurança humana”, refere que o mesmo deriva da reconfiguração do conceito de segurança nos seguintes termos: *“is a dual concept of state security and human security*

– *the former involving defence of territory and freedom to determine one's own form of government and the latter involving people being free of physical violence*” (Lodgaard, 2000: 1-25).

A prevalência de definições amplas e vagas não contribui para a implementação de políticas de segurança humana. Ana Paula Brandão refere assim que discorda dos que afirmam que a segurança humana é um conceito com uma utilidade meramente taxonómica para designar a área dos Estudos de Segurança que se dedica à investigação sobre as ameaças não militares e à segurança das sociedades e dos indivíduos (Brandão, 2004: 51).

As maiores críticas à segurança humana referem que este conceito: não contém uma visão do poder ou das instituições políticas requeridas para garantir a efectiva implementação dos direitos humanos, que em certas situações exige o uso do sistema repressivo; dilui os problemas específicos da luta contra a violência física numa agenda que inclui todas as possíveis fontes de insegurança, confundindo diferentes factores causais; reduz a capacidade operacional dos agentes ao incorporar distintos problemas sociais. Em sociedades complexas, as áreas abrangidas pela agenda de segurança humana são distribuídas por diferentes subsistemas com relativa autonomia operacional e responsabilidades variadas (forças armadas, saúde pública, políticas sociais e políticas ambientais). Enquanto conceito holístico que não é traduzido em termos operacionais analíticos, essa noção de segurança humana não consegue definir prioridades nem distribuir responsabilidades. Leva a uma visão estreita e reducionista do Estado (na verdade, a segurança individual sempre esteve presente no Estado moderno) e sobrestima o papel da sociedade civil. Perde de vista o facto de que a segurança pública e a protecção aos cidadãos não podem ocorrer sem instituições sólidas que garantam a ordem pública e a administração da justiça (Paris, 2004), facto sintomático nos Estados em situação de grave crise ou fragilidade.

Um desdobramento, no fundo – o conceito de “segurança”, por outras palavras, como que se multidimensionalizou. É de notar, em todo o caso, que mesmo esta nova circunscrição não abarca todas as mudanças ocorridas, tratando-se de um conceito restrito de segurança humana, havendo um aceso debate interno sobre os limites do conceito. Este tem implicações não apenas ao nível do alargamento (diversidade e

âmbito das ameaças) como no de um aprofundamento no que respeita: ao objecto da segurança e à identidade e tipo de ‘funcionamento’ providenciador da segurança<sup>30</sup>.

Parece-nos relevante prosseguir a nossa explanação apresentando algumas das mais importantes escolas e concepções de segurança na contemporaneidade, as quais, se vão adaptando a um contexto em permanente mutação.

A concepção Neo-Realista Civilizacional desenvolveu-se no período pós-Guerra Fria com a publicação do livro na sua versão original *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (1996) de Samuel Huntington (que fora precedido, em 1993, por um artigo da *Foreign Affairs* que Huntington intitulou de “*The Clash of Civilizations?*”). A ideia de segurança que lhe está subjacente é anti-personalista e anti-universalista. Uma ideologia “será transpersonalista, quando o Estado ocupa a posição cimeira na escala de valores e é entendido como a forma suprema de vida das populações. Por sua vez, será personalista, quando os indivíduos, os grupos e instituições da sociedade civil são o fim último e razão de ser do Estado que deve prosseguir o seu bem-estar” (Teixeira Fernandes, 2009: 200-201). Huntington critica o universalismo ocidental dos direitos humanos, referindo que o colapso do comunismo reforçou a ideia de que “a ideologia ocidental do liberalismo democrático triunfara globalmente e, portanto, era universalmente válida. O Ocidente, especialmente os Estados Unidos, que têm sido sempre uma nação missionária, crê que os povos não ocidentais devem adoptar os valores ocidentais da democracia, da economia de mercado, da separação de poderes, dos direitos humanos, do individualismo e do Estado de direito e organizar as suas instituições em conformidade com estes valores. Algumas minorias de outras civilizações abraçam e promovem estes valores, mas as atitudes dominantes nas culturas não ocidentais vão de um cepticismo generalizado a uma oposição aberta a estes valores. O que é universalismo para o Ocidente é imperialismo para o resto” (Huntington, 2001: 214)<sup>31</sup>. Huntington cita, a este propósito, um apoiante norte-americano dos direitos humanos, expressando que “o regime internacional dos

---

<sup>30</sup> Cfr. entre nós, o trabalho de (Brandão, 2005).

<sup>31</sup> Alguns dos argumentos apresentados por Samuel Huntington contra o multiculturalismo apontam o ataque desta corrente à identificação dos Estados Unidos com a civilização ocidental, ao domínio da perspectiva monocultural euro-americana, a negação da existência de uma cultura americana comum e a promoção de identidades e de agrupamentos subnacionais raciais, étnicos e outros. Segundo o autor, a tendência multicultural também se manifestou na variada legislação que se seguiu à aprovação de leis sobre direitos civis dos anos 60 e na década de 90 do século XX surgiu a tendência de defesa da diversidade. Os multiculturalistas põem assim em causa um elemento central do credo americano, substituindo os direitos individuais pelos direitos do grupo, principalmente definidos em termos de raça, etnia, sexo e preferência sexual (Huntington, 2001: 361-362).

direitos humanos de 1945 já não existe. A hegemonia americana foi corroída. A Europa, mesmo com os acontecimentos de 1992, é pouco mais do que uma península. O mundo é agora tão árabe, asiático e africano como ocidental. Hoje a Declaração Universal dos Direitos do Homem e as convenções internacionais são menos relevantes para grande parte do planeta do que o foram durante o período imediato a seguir à Segunda Guerra Mundial” (Huntington, 2001: 229-230).

Em resumo: na explanação da sua conceptualização Neo-Realista Civilizacional, Huntington apresenta quatro ideias-chave acerca dos fenómenos que poderão afectar a ordem e segurança internacionais.

Por um lado, o já mencionado universalismo ilusório dos direitos humanos que aposta na intervenção ocidental nos assuntos do resto do mundo e na imposição de valores de diferente matriz cultural e civilizacional, facto que se constitui como “perigoso (...), porque poderá conduzir a uma grande guerra intercivilizacional entre os Estados-núcleos, (...) podendo levar à derrota do Ocidente” (Huntington, 2001: 367).

Por outro lado, a defesa de que a aldeia global se rege por agrupamentos de civilizações e de que a prioridade será a segurança da civilização ocidental (Huntington, 2001: 368), leva-nos à identificação de uma concepção de segurança transpersonalista que ultrapassa os limites estritos do Estado vestfaliano e da segurança humana, na medida em que os povos continuarão a manifestar a tendência para se aliar essencialmente em função das suas afinidades civilizacionais, culturais e linguísticas e não tanto de acordo com a sua nacionalidade ou com ideias de segurança colectiva.

Uma terceira vertente na visão huntingtoniana consiste em relacionar de forma estreita a dimensão político-militar da segurança, com as alianças entre Estados do mesmo arco civilizacional, com a necessidade de manter a superioridade tecnológica e militar sobre as outras civilizações e com a necessidade de restringir o desenvolvimento do poder militar, convencional e não convencional dos países islâmicos e sínicos. Assim, muitos autores e estratégias militares consideram ser crucial a manutenção das alianças e dos acordos de controlo de armamentos, sobretudo quando estão em causa países ou regiões onde persiste o maior potencial de conflito civilizacional. Defendem também o alargamento da OTAN a outras sociedades ocidentais desejosas de aderirem à organização e reconhecendo o absurdo de ter como membros, países sem afinidades culturais entre si (Huntington, 2001: 365).

Finalmente, e intimamente relacionada com a extrapolação anterior, Huntington defende a necessidade de “alcançar uma maior integração política, económica e militar

e coordenar as suas políticas de modo a impedir que Estados de outras civilizações explorem as suas diferenças”, nomeadamente através da integração “na U.E. e na OTAN dos Estados ocidentais da Europa”, encorajando “a ocidentalização da América Latina e, tanto quanto possível, o estreito alinhamento dos seus Estados com o Ocidente”, contrariando “o afastamento do Japão do Ocidente e a sua acomodação com a China” e aceitando “a Rússia como o Estado-núcleo da ortodoxia e uma grande potência regional com interesses legítimos na segurança das suas fronteiras meridionais” (Huntington, 2001: 368)<sup>32</sup>.

Uma segunda corrente designada por ‘*New Security Studies*’ (ligados à chamada Escola de Copenhaga de Barry Buzan e Ole Waever) levou a uma expansão do conceito de segurança, tanto horizontal como verticalmente. Seria excessivo, em bom rigor, atribuir à Escola de Copenhaga a ‘autoria’ desses dois movimentos, o horizontal e o vertical, como lhes chamámos, uma vez que o alargamento e aprofundamento do conceito lhe são anteriores. De resto, um dos pontos de agenda da investigação da Escola de Copenhaga é o de analisar a tendência (já instalada ao tempo da sua constituição) para o alargamento do conceito.

A noção da (Grande) Segurança inclui agora as actividades *políticas*, para além das militares, dos Estados, como aliás ainda um amplo leque de “*communitarian aspects*” que são transversais a fronteiras e que as ‘deslassam’, escapando às limitações à aplicabilidade do conceito tal como antes utilizado: segurança ambiental, económica, societal e política (Buzan, Waever & De Wilde, 1998; Buzan & Waever, 2003; Buzan & Waever, 2009).

A segurança militar está associada a uma vastidão de conceitos e de debates em torno da efectiva ou depreendida protecção quanto à ameaça ou ao uso da violência organizada para fins políticos. A segurança militar tem sido utilizada numa miríade de manifestações – prevenção (fazendo ameaças militares para prevenir uma acção), defesa (preparando a capacidade para combater com sucesso um ataque armado), ofensiva (iniciando um conflito armado), equilíbrio (mobilizando internamente recursos ou fazendo alianças para neutralizar o poder do oponente), apoio (suportando activamente um actor dominante), promoção de normas ou ideologias particulares e de sistemas sociais (como anti-militarismo, democracia liberal, socialismo e capitalismo), garantia da paz (resolução de conflitos), tratados, domínio imperial e mesmo limpeza étnica ou

---

<sup>32</sup> Para duas discussões críticas interessantes e pormenorizadas deste modelo de Samuel Huntington, ver (Guedes, 2000: 165-192) e (Guedes, 1999: 151-177).

genocídio (Herring, 2007: 130-131). Para Buzan, a segurança militar traduz-se no seguinte: “*the two-level interplay of the armed offensive and defensive capabilities of states, and states perceptions of each other’s intentions*” (Buzan, Waever & De Wilde, 1991: 19).

A segurança ambiental emergiu como um conceito importante nos estudos de segurança, devido ao desenvolvimento do ambientalismo nos países desenvolvidos após os anos 60 do século XX e à mudança das circunstâncias estratégicas com o fim da Guerra Fria, o que resultou na celebração de inúmeros acordos multilaterais sobre a protecção da natureza e ambiente (apesar destes não terem conseguido evitar a progressiva degradação ambiental de diversas regiões do globo). Não obstante as crescentes preocupações neste âmbito, “a segurança ambiental pode ter alargado o espectro do conceito de segurança, mas teve menos sucesso em aprofundá-lo (...). A segurança ambiental obteve muito menos atenção desde os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos. Este facto parece sugerir que a segurança ambiental constitui um problema de segurança secundário, e que é só tido em consideração em alturas em que as ameaças mais convencionais, como os conflitos armados, não dominam as preocupações de segurança nacional [e internacional]” (Barnett, 2007: 102). A vertente ambiental tem como primordial preocupação a preservação da qualidade do ecossistema e a possibilidade de renovação dos recursos naturais.

A segurança económica é cada vez mais discutida, mas trata-se ainda de um conceito pouco teorizado. Pode ser definida “como uma protecção da integridade estrutural, da capacidade de gestão da prosperidade e dos interesses da entidade político-económica (i.e. um estado-nação), no contexto de vários riscos e ameaças externalizadas com que se confronta no sistema económico internacional” (Dent, 2007: 219). A vertente económica tem como fim último o bem-estar, a estabilidade do Estado e da população, embora na actual economia de mercado, o lucro é decisivamente o principal objectivo das grandes multinacionais.

A segurança societal consubstancia-se na salvaguarda da identidade societal, na capacidade da colectividade manter um sentimento de identidade comum, o seu carácter essencial – línguas tradicionais, cultura, costumes, identidade religiosa e nacional – em contexto de mudança e ante mudanças possíveis ou actuais (Waever, 1993: 23). A limpeza étnica – violência, deportação e/ou massacre de um grupo étnico por outro ou outros grupos normalmente maioritários - e a limpeza cultural – a destruição sistemática

de instituições e símbolos da identidade de determinado povo ou comunidade, são dois exemplos significativos de ameaças contra a segurança societal, tendo sido utilizadas de forma indiscriminada no conflito na ex-Jugoslávia, bem como noutros países em África<sup>33</sup>.

A segurança política está inter-relacionada com as restantes dimensões da segurança. Procura a salvaguarda dos direitos políticos, em conjugação com a preservação do bem-estar económico e social e identidade cultural. Apresenta como objecto as dimensões chave dos Estados (os pontos fortes e os pontos fracos): infraestruturas, capacidade coerciva, identidade nacional e coerção social. Neste contexto, os Estados fracos têm constituído tema de análise. Estes são geralmente caracterizados por fraquezas institucionais, pela instabilidade política, pela centralização do poder, por sistemas democráticos não consolidados, pela crise económica, pela vulnerabilidade a ameaças externas, por divisões e fractura social, pela debilidade da identidade nacional e pela crise de legitimidade do poder político. A principal característica dos Estados marcados pela fragilidade reside na falta de domínio do monopólio da violência (Jackson, 2007: 150)<sup>34</sup>.

Buzan, Waeber e De Wilde subdividiram as ameaças no sector societal da segurança em três categorias principais: migrações, competição horizontal e competição vertical. Assim, a sociedade que acolhe os emigrantes muda necessariamente devido aos novos usos e costumes e na própria composição da sua população (citam como exemplos, a emigração de chineses para o Tibete, de russos para a Estónia, de magrebinos para França). A competição horizontal refere-se as situações em que grupos têm que mudar os seus hábitos, devido à influência linguística e cultural de outros (apresentam como exemplos, na ex-União Soviética, o facto de muitas das repúblicas terem sido «russificadas»; a língua e cultura russa dominou as identidades dos Estónios,

---

<sup>33</sup> O conceito de “segurança societal” inicialmente avançado por Barry Buzan é posteriormente desenvolvido por um grupo de investigação do *Centre for Peace and Conflict Research*, no sentido de diferenciar segurança do Estado (soberania) e segurança da sociedade (identidade). Collins refere a este propósito o seguinte: “*during the process of nation-building, state regimes may often require minority groups to give up all, or part, of their cultural distinctiveness; where minority identities are assimilated into the majority. These ethnic differences, together with state’s inability to provide for certain sections of its people, causes the population to express its loyalty elsewhere. And it is this lack of cohesion between state and its societies that defines the state as ‘weak’. Weak states provide propitious conditions for the study of societal insecurities, and the security studies literature is beginning to utilize it*” (Collins, 2003).

<sup>34</sup> Para Jackson, na perspectiva interna, os Estados fracos são ameaçados por facções militares, senhores da guerra ou criminosos rivais, rebeliões originadas por minorias, colapso das instituições, desordem pública e conflitos intra-estatais. Na perspectiva externa, os Estados são ameaçados por interferências de actores internacionais poderosos, conflitos armados de Estados vizinhos e tráfico de armas (Jackson, 2007: 152).

Lituanos, Letões, Ucrânianos e Kazacos, para mencionar apenas alguns). A competição vertical refere-se aos processos de integração ou de desintegração, sendo os grupos «empurrados» para pertencerem a outras identidades, tal como se verificou na ex-Jugoslávia (Buzan, Waever & De Wilde, 1998: 121).

Para muitos o que está no essencial em causa nesta Escola é uma ampliação de pontos focais – embora reconheçam que Waever e Buzan vão mais longe do que isso. De acordo com Ralf Emmers, a importância da escola de Copenhaga traduziu-se na assumpção da multisectorialidade da segurança: *“the Copenhagen School broadens the concept of security beyond the state by including new referent objects like societies and the environment (...). The referent objects can be individuals and groups (refugees, victims of human rights abuses, etc.) as well as issue areas (national sovereignty, environment, economy, etc.) that possess a legitimate claim to survival and whose existence is ostensibly threatened. The securitizing actors can be the government, political elite, military, and civil society. They securitize an issue by articulating the existence of threat(s) to the survival of specific referent objects”* (Emmers, 2007: 113). O esforço, com efeito, não é simples: não se trata apenas de ampliar, pela via de noções ‘operacionais’ como a de *referent objects* e a de *securitizing actors*, de modo a alargar a definição do próprio conceito. Emmers, tal como a generalidade dos analistas, também reconhece que, talvez o mais importante, reside no facto destes novos estudos trazerem à superfície incertezas e riscos confrontados por agrupamentos ‘à margem’ daquilo que nos habituámos a encarar como constituindo o *mainstream* do que é ‘segurança’ – há por isso que circunscrever, em paralelo, novos domínios de investigação<sup>35</sup>.

Barry Buzan sustenta a existência de uma «anarquia madura», na medida em que os traços essenciais da estrutura anárquica internacional se mantêm, dada a continuidade da defesa por parte dos Estados de princípios como os da independência e da soberania, mas, por outro lado, existem um conjunto de regras e práticas e instituições que são partilhadas e aceites generalizadamente pelos Estados, as quais, promovem novas formas de ordem e de co-existência não conflitual (Teixeira Fernandes, 2009: 105).

É, por conseguinte, redutor, ver nas teorizações de Copenhaga apenas uma ampliação e um adensamento conceptual – mas tal leitura faz-nos ganhar com o redimensionamento “retórico” e “discursivo” dos quadros teóricos e metodológicos

---

<sup>35</sup> A discussão/exposição teórica segue de perto, nas próximas páginas, a que foi elaborada no início do já citado estudo que intitulámos *Controlos Remotos*, e que tive o gosto de redigir em co-autoria com Armando Marques Guedes.



engendrados por esta Escola, bem como a sua crença de que a “segurança” não é independente de processos de “securitarização” levada a cabo nas comunidades políticas pelos detentores do poder político-simbólico que nelas controlam as formas discursivas. Uma cláusula de ressalva: à primeira vista, poderia parecer que a abertura de banda lograda se exprimiria, para Waever e Buzan, por uma espécie de ‘humanização’<sup>36</sup> do que tomamos como fazendo parte do âmbito da segurança. Mas talvez ‘humanização’ não seja aqui o termo mais adequado, visto que, ao contrário de Aberystwyth, a Escola de Copenhaga não concebe a ‘segurança’ como existindo fora dos *speech acts* que, eles sim, securitizam (qualquer marginalizado, por exemplo, só o é se for “baptizado securitariamente”). O raciocínio é atraente, embora algo idealista, num sentido literal: para Waever e Buzan, tais *speech acts* operam engendrando dinâmicas Schmittianas de excepção que colocam o “objecto securitizado” no topo da agenda política institucional, ou oficial; coisa que por norma é o Estado que faz – e é isso, precisamente, aquilo que re-dirige Copenhaga para o estatocentrismo, mesmo quando focada a atenção nos complexos regionais de segurança, e apesar da reconceptualização “multi-sectorial” de Barry Buzan<sup>37</sup>. As implicações do facto não são de subestimar – e, como iremos verificar, uma perspectivação meramente atida a enquadramentos deste tipo encaminhar-nos-ia para uma excessiva bi e multilateralização política dos processos de afirmação e posicionamento de Portugal aqui abordados, tornando, designadamente, para todos os efeitos como que invisíveis quaisquer actuações envolvendo entidades não governamentais que têm participado, tanto de um como de outro lado, da nossa actuação securitária ‘interna-externa’.

---

<sup>36</sup> Para estes pontos, é útil a leitura de (Waever, 1995) e (Williams, 2003). Ole Waever afirma designadamente que “*carries with it a history and a set of connotations that it cannot escape*” (Waever, 1995: 47), um ponto que Michael Williams desenvolve no artigo citado: uma vez “securitizada”, uma questão passa a evocar imagem de ameaças, inimigos, e defesa, atribuindo ao Estado um papel importante no seu confronto; o que, segundo estes autores, altera as políticas relacionadas com os assuntos (Williams, 2003: 511-531).

<sup>37</sup> Embora a Escola de Copenhaga identifique vários níveis de análise, que vão do individual ao sistémico, passando pelo regional, não pretendeu romper com a visão realista: os Estados continuam a ser ‘unidades dominantes’ e a ‘segurança nacional’ mantém-se como nível central de análise. Buzan defende uma visão essencialmente estatocêntrica da segurança, onde o Estado continua a ser o quadro de referência fundamental, com o argumento que o indivíduo tem, necessariamente, de se subordinar a essa estrutura política, que ainda hoje é a forma essencial de organização política das comunidades humanas (Teixeira Fernandes, 2009: 202-203).

Uma crítica a esta desatenção tem formado peça central da postura assumida pela abordagem da chamada «teoria crítica»<sup>38</sup> ou ‘*critical security*’ da Escola de Frankfurt (Alemanha) e da Escola de Aberystwyth originária no País de Gales.

A escola de Frankfurt criada em 1923<sup>39</sup> é uma etiqueta que serve para marcar o pensamento desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Sociais sediado naquela cidade alemã, sobretudo na área da Sociologia e da «Filosofia Social». Cultiva uma visão «crítica» da segurança, incluindo-se entre os autores que propugnam estas ideias ao nível das relações internacionais e dos estudos de segurança: Ken Booth, Richard W. Jones e Steve Smith (todos da Universidade de Gales), bem como outros autores designadamente do Instituto Internacional para a Investigação da Paz fundado em Oslo pelo investigador Johan Galtung. As suas propostas de reconfiguração da segurança vão mais longe do que Barry Buzan, na medida em que alargam não só o conceito a outros níveis que não o estatal, como dá maior espaço de abertura aos actores não vestefalianos que, crescentemente, influenciam o curso das relações internacionais” (Teixeira Fernandes, 2009: 205).

Os teorizadores da escola de Frankfurt contestam as premissas realistas de separação entre a segurança nacional e a segurança dos indivíduos e da separação entre segurança do Estado e a segurança internacional, desenvolvendo uma visão mais complexa na medida em que engloba actores não tradicionais. É o caso dos movimentos ambientalistas (exemplo: Greenpeace), as organizações não governamentais humanitárias ou de defesa dos direitos humanos (ex. Oxfam, Amnistia Internacional) e grupos políticos que professam ao nível internacional a auto-determinação e a independência dos seus territórios (exemplo: Organização de Libertação da Palestina, Chiapas, etc.). Abordam também a actuação discriminatória do Estado em relação a certos grupos sociais e étnicos, quando seria suposto providenciar segurança para todos aqueles que estão sob a sua tutela, facto que é comum tanto aos chamados Estados desenvolvidos, como aos Estados em situação de crise ou de fragilidade.

---

<sup>38</sup> A «teoria crítica» foi formulada inicialmente por Max Horkheimer por oposição à teoria que designou por «tradicional», a qual, propugnava a separação entre o conhecimento e a transformação histórica.

<sup>39</sup> A Escola de Frankfurt teve como co-fundador Theodor Wiesengrund-Adorno, como director Max Horkheimer, na fase da sua fundação e reestruturação na década de 30 do século XX. Na segunda metade do século XX, Herbert Marcuse e Jurgen Habermas foram os mais importantes continuadores dos postulados da teoria crítica inicialmente proposta por Horkheimer.

Assumidamente inspirada na teoria crítica da Escola de Frankfurt, a escola de Aberystwyth<sup>40</sup>, onde Ken Booth tem assumido maior notoriedade, e onde se destacam também autores como Andrew Linklater e Michael Williams, ao contrário da academia de Copenhaga, acreditam que há “segurança” para além do discurso e da sua produção discursiva por meio de *speech acts*, e “humaniza” *stricto sensu*, ao colocar normativamente “o indivíduo” como referente último da ‘segurança’. Para Booth, “*one of the key strenghts of the concept of security community is that it represents a multifaceted and multilevel approach, embracing governments and societies, and military and social dimensions. Security communities do not eliminate uncertainty, but they domesticate insecurity*” (Booth & Wheeler, 2008: 296). Esta escola galesa procura avaliar a “filosofia política” que subjaz às “práticas securitárias” e, nessa precisa medida, avalia os papéis a par e passo assumidos pelos Estados, mas na esteira da Escola de Frankfurt, mantendo sempre como ponto focal normativo “a emancipação do indivíduo” – sem que tal subestime, naturalmente, a importância decisiva das acções e actuações dos Estados.

Booth considera que a segurança está relacionada com a percepção que os indivíduos têm acerca das ameaças e riscos: “*security is the condition of being and feeling safe. Those who feel safe when they are not (because they do not perceive the threats and risks around them) have a false sense of security; those who feel threatened because they perceive threats and risks that are not present, live with a false sense of insecurity*”. A segurança é assim relativa, podendo ser entendida de forma subjectiva ou não subjectiva, e ainda a procura da segurança ser parte de um projecto de (re)invenção da humanidade: “*understanding security begins in conditions of insecurity, which equates with living a determined life (for individuals or groups); it is a category mistake to see security as synonymous with survival; security is always relative, and can be understood subjectively (feeling safe) and non-subjectively (being safe); insecurity that comes from threats to a referent’s core values is life determining in a way that lifestyle*

---

<sup>40</sup> A Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, Reino Unido foi a instituição de ensino superior onde na década de 20 do século XX, surgia a cátedra universitária de Relações Internacionais, simbolicamente chamada cátedra Woodrow Wilson, porque “se acreditava existir vantagem na sistematização e concentração, numa única disciplina, dos conhecimentos sobre o campo internacional, habitualmente tratados por diversas disciplinas clássicas, como História Diplomática, a Economia Internacional, a Geografia Política e o Direito Internacional Público. Subjacente à sua institucionalização na academia estava também a ideia, e, sobretudo, a expectativa, de que o seu estudo autónomo poderia contribuir para a transformação das relações internacionais de acordo com os princípios idealistas (ou construtivistas), da primazia do Direito Internacional e das instituições internacionais, sobre o egoísmo e a agressividade estadual” (Teixeira Fernandes, 2009: 27).

*elective danger is not; security is a word of great political symbolism and is of critical instrumental value; and the politically relevant meaning of security is neither conservative nor neutral but simply derivative of different political theories”*. Booth sustenta assim que: *“what the achievement of a level of security brings to people and groups is some time, energy, and scope to choose to do other things than simply survive as human biological organisms. In this sense, the search for security through emancipatory politics - lifting people as individuals and groups out of structural and contingent oppressions such as war and poverty - is part of the project of inventing humanity”* (Booth, 2007: 110).

Generalizando, uma característica decisiva desta “escola” tem sido um incessante questionar do hipotético papel hegemónico e da centralidade inquestionada dos Estados contemporâneos enquanto os hipotéticos ‘fornecedores’ principais, ou até os primeiros ‘produtores’, de segurança – no quadro de apelos emancipatórios centrados nos indivíduos<sup>41</sup>. O apelo explícito é para um descentramento nas nossas análises, caso queiramos compreender os múltiplos processos de securitarização hoje em dia em curso. Como antes sublinhámos, a postura Aberystwythiana, num plano porventura mais “político-ideológico, é o de um apelo a um conjunto de expectativas “emancipatórias”, em muitos casos expressas em linguagem teórica Habermasiana. Independentemente das conotações políticas e metodológicas destas opções analíticas, é evidente a sua adequação ao estudo do caso português – permitem-nos abarcar dimensões da nossa actuação securitária que de outra maneira permaneceriam na penumbra ou escuridão. Booth recorda o papel de âncora filosófica, de teoria de progresso social e de resistência contra todas as formas de opressão do conceito de emancipação: *“as a discourse of politics, emancipation seeks the securing of people from those oppressions that stop them carrying out what they would freely choose to do, compatible with the freedom of others. It provides a three-fold framework for politics: a philosophical anchorage for knowledge, a theory of progress for society, and a practice of resistance against oppression. Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity”* (Booth, 2007: 112).

Por sua vez, a Escola de Paris, partindo da área da Sociologia Política e da Teoria Política, procura avaliar as dinâmicas institucionais associadas ao entrelaçar da

---

<sup>41</sup> Para um exemplo, dos muitos possíveis, ver (Booth, 2007), (Booth, 2005) e (Booth & Vale, 1997).

segurança interna e da externa. Isto, de novo, independentemente das conotações políticas e metodológicas das opções analíticas assumidas.

Actualmente, a Escola de Paris reúne investigadores de variadas áreas, como a Sociologia, Criminologia, Relações Internacionais e Direito e têm tratado temas como a criação de um espaço de segurança interna na União Europeia e a imigração e asilo como problemas securitários de fundo (Huysmans, 2006). Tendo como figuras centrais Didier Bigo e Jef Huysmans, esta Escola usa uma abordagem teórica essencialmente inspirada em Pierre Bourdieu e no seu conceito de ‘campo’, temperada com alguns conceitos Foucaultianos como o de ‘tecnologia governamental de segurança’ para tratar as construções políticas de (in)segurança e ameaça – seguindo uma agenda de investigação focada nos papéis e no impacto dos profissionais de segurança, nas racionalidades governamentais de segurança, e nos efeitos politicamente estruturantes das tecnologias e conhecimentos de segurança. Para esta Escola, o *linguistic turn* constitui um momento importante; contudo, os seus membros são de opinião que a construção social da (in)segurança tem lugar por intermédio de diversos outros mecanismos de securitarização para além dos *speech acts* Austinianos, que como vimos tão centrais são para os membros da Escola de Copenhaga.

Muito do que iremos aflorar neste estudo, nomeadamente nas nossas conclusões, remete para os papéis e impactos dos profissionais de segurança, bem como para as racionalidades governamentais em seu redor.

Talvez o mais importante na produção teórica da Escola de Paris, do ponto de vista da presente investigação, seja no entanto a discussão de Didier Bigo sobre a natureza da fusão entre segurança interna e segurança externa. Neste âmbito, aborda a crescente externalização da actividade das polícias e da própria justiça: “*the activities of policing have become more extensive. Police activities are formed of connections between different institutions and function in networks. Their formation also occurs as they take on a large new spectrum of activities and project it well beyond national borders. These geographic implementations of networks deterritorialize police activities in terms of mission and institutions and now include the judiciary itself, with the linkage between Eurojust and Europol*” (Bigo, 2008: 17).

Põe também a tónica na centralidade de “agências de segurança” e na supremacia da “praxis” sobre o discurso – tónicas essas muito diversas do alargamento de âmbito, da “emancipação” e da “construção social de ameaças inimigos e relações com os “outros”, da escola de Abersystwyth e das preocupações nucleares da escola de

Copenhaga com a “construção discursiva da segurança”, com a “*deseuritization*”, os limites que deveriam ser impostos à retórica securitária, a noções como o de “estado de excepção” de Carl Schmitt e a sua distinção programática entre “*securitizing actors*” e “*referent objects*”<sup>42</sup>.

Segundo Bigo, e embora ele concorde com um alargamento do conceito “tradicional” de segurança, há que saber manter alguma diferenciação entre segurança nacional/estatal e segurança social/identitária. Bigo propôs uma compreensão em forma de “Fita de Möebius” (Bigo, 2001: 91-136) da segurança, capaz de conter, nesses termos, a incerteza e insegurança como topologias abertas e infinitas – uma compreensão que sublinha a sobreposição crescente entre segurança interna e externa, mas que em simultâneo coloca limites efectivos nos processos de securitarização daí advenientes. Com efeito, Bigo sublinha três níveis em cujos termos a fusão da segurança interna com a segurança externa provoca mudanças fundamentais na nossa concepção daquilo que significa ‘segurança’: primeiro, ao verem-se desafiadas pela liberdade de circulação de bens, pessoas e ideias, as fronteiras estaduais “transformam” os inimigos em “inimigos de dentro”; segundo, as normas gizadas sobre Direitos Humanos e cosmopolitismo competem com as normas nacionalistas ‘clássicas’, o que leva nalguns casos e aspectos a uma perda de sentido das fronteiras enquanto barreiras contra a insegurança, a desordem e o “Outro” – “os migrantes pobres extra-comunitários” (Bigo, 2008: 38); terceiro, o autor alega que hoje em dia a segurança se vê “individualizada”, num sentido pouco diferenciado – em que, por exemplo, os discursos contemporâneos tendem a estabelecer uma ligação quase umbilical e demasiado simples entre os medos individuais (como por exemplo, o medo do desemprego) e o medo mais ‘tradicional’ nas teorias ‘clássicas’ relativo a sobrevivência colectiva.

O modelo oriundo da Escola Francesa propugna que “as ideias produzidas na esfera política de segurança surgem em torno de um referencial, espaço de sentido multidimensional, normativo e simbólico, que estabelece os contornos do *pensável*, num meta discurso que envolve as disposições, as posições e as interacções de uma

---

<sup>42</sup> Ver, para este caso, um artigo de Waeber, apresentado no annual meeting da *International Studies Association*, Montreal, um encontro que decorreu entre 17 e 20 de Março de 2004, e que está disponível para [download](http://constructivismintegration.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc) em [constructivismintegration.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc](http://constructivismintegration.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc)

sociedade considerada globalmente sem que os actores delas estejam conscientes. Elaborando um mito de segurança impulsionado pela política. Este transforma-se em decisões que percorrem os mecanismos da autoridade legal racional e burocrática podendo ser estudados pelas análises que procuram diagnosticar a penetração das ideias nas instituições” (Sarmiento, 2007: 28).

Um quarto grande quadro teórico ou horizonte de problematização destas questões tem vindo a emergir, designando-se por ‘*New Regionalism*’ e visando responder a uma inclusividade alargada – embora o tenda a levar a cabo, em nossa opinião, de maneira, por via de regra, pautada por preferências político-ideológicas implícitas. O ponto focal das análises ‘novo-regionalistas’ tem sido constituído pelo Sul político, *lato sensu* o antigamente apelidado de “Terceiro Mundo”. De acordo com a perspectiva partilhada por este agrupamento de autores, a melhor maneira de conceptualizar as formatações contemporâneas de governação de segurança é encarando-a como “regional”, bem como “plural” e “informal”. A heterogeneidade de perspectivas contra este pano de fundo comum marca esta ‘escola’: o argumento geral esgrimido é o de que informalidade, pluralidade, e regionalização, são mal capturadas pelo foco posto nos Estados, nas suas agências, e nos seus respectivos arranjos institucionais formais. Os analistas que integram este agrupamento comparativamente difuso tendem antes a conceber “segurança” – e muito em particular a cada vez mais importante segurança urbana – enquanto multidimensionadas [traduzimos *multi-layered*] – envolvendo, nomeadamente, Estados, mercados e sociedades, estas últimas em diversos planos de inclusividade, e como transversais [traduzindo *cross-cutting*]. Um argumento diacrítico é o de que apenas uma boa compreensão-destrinça dos mecanismos em operação no ‘regionalismo contemporâneo’ nos permite perceber na sua integridade própria a realidade, por intermédio de ‘*a theoretical framework that does not privilege the state and avoids assumptions a priori of who is the ‘driving actor’*” (Soderbaum F. & Grant A., 2003: 197). Para Adriano Moreira, “este novo regionalismo, ou *New Regionalism* para lhe dar autoridade, tem raízes numa evolução da realidade que exige alteração dos conceitos de soberania, de tolerância com diferentes modelos políticos de governação, de tratamento igual para as diferenças de valores culturais em confronto, tudo submetido às consequências globalizantes dos avanços técnicos e científicos, à estruturação de redes que ultrapassam fronteiras e poderes políticos, a riscos e ameaças globais que escapam à capacidade de resposta de qualquer superpotência isolada. É evidente que os factos terão que atropelar as ilusões de futuros soberanos dos

nacionalismos de poderes que emergiram depois da guerra, e também as sobrevivências míticas de passados de antigas grandes potências. Mas é cada vez mais visível que a paz apenas ganhará, se os factos vencerem essas ilusões” (Moreira, 2010: 19-20).

Temos assistido a um despertar de interesse, sobretudo na primeira década do século XXI, em trabalhos relativos a processos de consolidação estadual e de noções como as de “segurança” ou de “soberania”. Embora de ângulos diversos e de qualidade variável, estas novas abordagens convergem com a propensão ‘epistémica’ das anteriores, insistindo na multiplicidade de planos sociais em que se afirma a “estaticidade”, e nas diversas “frentes” nas quais a “globalização”<sup>43</sup> afecta as dinâmicas estaduais, a segurança, e as práticas de governação<sup>44</sup>. Note-se, a título de exemplo, que na larga maioria dos casos em apreço, a pluralidade e heterogeneidade empírica emergente em largos sectores do Mundo contemporâneo derrogam na presumida ‘unidade’ do Estado, do seu funcionamento, e das práticas de governação que lhe são imputadas – pondo também no palco modelos complexos e multi-dimensionais de uma governação cada vez mais encarada como policêntrica. E muitos são os autores que insistem em tomar tais mudanças em boa linha de conta<sup>45</sup>.

Surgem cada vez mais com maior relevância na ordem internacional organizações regionais como a Liga Árabe<sup>46</sup>, o Mercosul<sup>47</sup> e a ASEAN<sup>48</sup> que procuram uma

---

<sup>43</sup> Para Anthony Giddens existem quatro grandes dimensões da globalização: o sistema do Estado-Nação, a economia capitalista, a divisão internacional de trabalho, e a ordem militar mundial (Giddens, [1990] 2005: 39-54).

<sup>44</sup> Para alguns exemplos relativos ao continente africano, ver (Comaroff & Comaroff, 2006), (Marques Guedes, Lopes, Miranda Dono & Monteiro, 2001), (Marques Guedes, Tiny, Afonso Pereira, Damião Ferreira & Girão, 2003), (Marques Guedes, 2002) e (Marques Guedes, 2008).

<sup>45</sup> Segundo Ian Clark, para de novo nos atermos a apenas um exemplo, “*globalization is often thought of as an extreme form of interdependence. This sees it exclusively as an outside-in development. The implication of such analyses is that states are now much weaker as actors. Consequently, they are in retreat or becoming obsolete. If this were the case, ideas of international order would be much less relevant to our concept of order. But if globalization is considered as a transformation in the nature of states themselves, it suggests that states are still central to the discussion of order: they are different but not obsolete. This leads to the idea of a globalized state as a state form, and introduces an inside-out element. In this case, there is no contradiction between the norms and rules of a state system operating alongside globalized states. This international order will nonetheless have different norms and rules in recognition of the new nature of states and their transformed functions. Rule of sovereignty and non-intervention are undergoing change as symptoms of this adaptation*”. Seria difícil ser-se mais claro, tanto quanto ao diagnóstico feito das alterações em curso, quanto das reconceptualizações que tais mudanças exigem dos analistas de hoje – quanto, ainda, às alterações cognitivas de dimensão verdadeiramente *tectónica* a que temos estado sujeitos (Clark, 2008: 560-575)

<sup>46</sup> A Liga Árabe, nome corrente para a Liga de Estados Árabes é uma organização de estados árabes fundada em 1945 no Cairo por sete países, com o objectivo de reforçar e coordenar os laços económicos, sociais, políticos e culturais entre os seus membros, assim como mediar disputas entre estes. Actualmente a Liga Árabe compreende vinte e dois estados, que possuem no total uma população superior a 200 milhões de habitantes. Os países-membros originais eram Líbano, Egipto, Iraque, Síria, Emirado da Transjordânia (actual Jordânia), Arábia Saudita, Iêmen e representantes dos árabes palestinos. Posteriormente juntaram-se Sudão, Líbia, Tunísia, Marrocos, Kuait, Argélia, Iêmem do Sul, Bahrein,



articulação de interesses local e um aprofundamento da cooperação. Baseiam a sua acção na especificidade da agenda mútua e na aposta em assumirem um papel de maior relevo na aldeia global, enquanto bloco político e económico.

Outros exemplos poderiam ser fornecidos quanto às alterações verificadas na conceptualização da ideia de “segurança”. Sem pretendermos ser exaustivos, atenhamo-nos a um quinto quadro teórico que privilegia o vector humanitário e multicultural da segurança. Estas ideias professadas a partir da década de 90 do século XX, em grande

---

Qatar, Omã, Emirados Árabes Unidos, Mauritânia, Somália, e Djibuti. Embora seja considerada pelas Nações Unidas uma organização regional, os seus membros estão espalhados pelos continentes africano e asiático. O principal fator de união, que era a vinculação com o mundo árabe, passou a ser a religião islâmica. Os Estados membros actuais são: Arábia Saudita, Argélia, Bahrain, Comores, Djibouti, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Iémen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Qatar, Somália, Sudão e Tunísia. A Síria foi suspensa devido à repressão violenta do regime de contra os movimentos oposicionistas. São países observadores: Brasil, Eritreia, Índia e Venezuela. Fonte: [www.arableagueonline.org](http://www.arableagueonline.org)

<sup>47</sup> O Mercosul, como é conhecido o Mercado Comum do Sul (em castelhano: *Mercado Común del Sur*, *Mercosur*) é uma união aduaneira (livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adopção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconómicas e sectoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes) de cinco países da América do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e tem como Estados associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Perú). Foi criado em 26 de Março de 1991, quando a Argentina, Brasil, Paraguai e o Uruguai assinaram o Tratado de Assunção. Os Estados Partes que constituem o Mercosul partilham valores que se exprimem em suas sociedades democráticas, pluralistas, defensoras das liberdades fundamentais, dos direitos humanos, da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, e partilham, ainda, seu compromisso com a consolidação da democracia, com a segurança jurídica, com o combate à pobreza e com o desenvolvimento económico e social com equidade. Com essa base fundamental de coincidências, os parceiros buscaram a ampliação das dimensões dos respectivos mercados nacionais por meio da integração, que é uma condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento económico com justiça social. Actualmente, o aperfeiçoamento institucional do Mercosul e o fortalecimento da sua dimensão jurídico-institucional têm um papel muito importante na agenda do bloco no caminho para a formação do mercado comum. Fonte: <http://www.mercosur.int/> A tendência é, hoje, para a sua inclusão num todo maior, apelidada de UNASUR.

<sup>48</sup> A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSA/ASEAN) é uma organização regional de estados do sudeste asiático que foi constituída em 8 de Agosto de 1967. Os principais objectivos da ASEAN são acelerar o crescimento económico e fomentar a paz e a estabilidade regionais. A ASEAN estabeleceu um fórum conjunto com o Japão, e um acordo de cooperação com a União Europeia. A sede e secretariado permanente encontram-se em Jacarta. No dia em que ocorreu a primeira conferência da ASEAN, em Fevereiro de 1976, foi assinado o Tratado de Amizade e Cooperação, onde foram descritos os princípios a ser seguidos pelos Estados aderentes. Entre eles constam o respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional e o direito de cada nação de se guiar livre de interferência, subversão ou coerção exterior. Ficou também definido nesse tratado que nenhuma nação deve interferir nos assuntos internos dos restantes, que os desentendimentos devem ser resolvidos de forma pacífica, que deve haver uma renúncia ao uso da força e uma efetiva cooperação entre todos.

Em 1992, os países participantes decidiram transformá-la em zona de livre-comércio, a ser implantada gradativamente até 2008. Foi fundada originalmente pela Tailândia, Indonésia, Malásia, Singapura e Filipinas. A nível económico, desde a fundação da ASEAN e através de vários tratados, cresceram bastante as trocas comerciais entre os estados membros. Em 1992 foi criada a uma zona de comércio livre de modo a desenvolver a competitividade da região, que assim passou a funcionar como um bloco unido. O objectivo foi o de promover uma maior produtividade e competitividade. Ao nível das relações externas, a prioridade da ASEAN é fomentar o contacto com os países da região Ásia-Pacífico, tendo sido estabelecidos acordos de cooperação com o Japão, China e Coreia do Sul. Os Estados membros são: Brunei, Camboja, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Singapura, Tailândia e Vietname. Fonte: <http://www.aseansec.org/>

medida por autores que desempenham ou desempenharam funções no sistema das Nações Unidas, estão inter-relacionadas com as correntes regionalistas e com a escola de estudos críticos. Contudo, centram sobretudo a sua análise nos conflitos intra-estatais, na segurança dos indivíduos e na necessidade de se criarem condições de estabilidade e de bem-estar na comunidade internacional.

Esta abordagem aponta quer para o alargamento, quer para o aprofundamento do conceito de segurança, considerando o conceito realista (ocidental) inadequado para analisar a problemática da segurança nos países em vias de desenvolvimento. Demonstra as limitações da abordagem realista da segurança, quando aplicada a realidades estaduais não consolidadas, sobretudo em assuntos como a defesa das fronteiras territoriais e dos valores fundamentais do Estado, ao Estado como unidade política homogénea, à anarquia internacional e ao dilema de segurança (Brandão, 2004: 40-41).

Mahbub-ul-Haq, o autor da ideia de elaboração de Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD referiu o seguinte a propósito da noção de segurança na contemporaneidade: *“the world is entering a new era in which the very concept of security will change – and change dramatically. Security will be interpreted as: security of people, not just territory; security of individuals, not just of nations; security through sustainable development, not through arms; security of all the people everywhere – in their homes, in their jobs, in their streets, in their communities, in their environment”* (Haq, 1995: 115)<sup>49</sup>. Outro teorizador desta corrente, Vladimir Petrovski, ex-Sub-Secretário Geral da ONU referiu-se ao aprofundamento da desigualdade no mundo resultante do processo de globalização: *“globalization acts as a double-edged sword; some countries and people’s groups receive colossal opportunities for greater prosperity, while others end up on the verge of catastrophe. The rampant nature of poverty is shocking. According to the UN estimates, during the last decade of the 20th century the aggregate assets of the 358 greatest multi-millionaires were equal to the combined incomes of 2.3 billion of the poorest citizens of the planet (approximately*

---

<sup>49</sup> Mahbub-ul-Haq refere ainda no mesmo texto que: *“while the poor nations are beginning to open up their economies, the rich nations are beginning to close theirs; while the poor nations are undergoing structural adjustment at very low levels of income, the rich nations are resisting any adjustment in their life styles; while the rich nations preach democracy to the poor nations, they resist democracy in international institutions and in global governance; while the rich nations rightly condemn corruption in poor lands, they fail to discipline their own multinationals that offer bribes or their banks that gladly accept corrupt money and for a handsome profit; while the rich nations have started advocating reduced military spending to developing nations, they have quietly turned around and increased subsidies to their own arms exporters”* (Haq, 1995: 124).

45% of the global population). If we look at this problem from a different perspective, the developing countries own only 22% of the global wealth, while their population makes up 80% of global population” (Petrovski, 2007). O mesmo autor defende, na linha da escola de Copenhaga, o conceito de segurança estratégica ou de “segurança em todos os aspectos”, fora do âmbito militar, considerando que segurança inclui não apenas agressões externas, mas também conflitos internos, pobreza, fome, doenças e poluição ambiental. Explicita que: *“the new conception of strategic security, while combining concepts of security in all aspects of strategic stability, reveals a safe path to peace, stability and prosperity in Pax Multilateral. As it follows from its essence, this new concept basically represents a unique triad which includes first of all a comprehensive multifaceted approach, second, supremacy of law, and third, honest, constitutional democratic governance”* (Petrovski, 2007)<sup>50</sup>. Na sua perspectiva, a paz, o desenvolvimento e a democratização só podem ser atingidos com um esforço colectivo. A segurança e estabilidade do sistema internacional “estão dependentes de um desenvolvimento económico sustentado, o qual, só pode ser atingido através de um compromisso da comunidade internacional” (Teixeira Fernandes, 2009: 207). Esta ideia foi aprovada por unanimidade na 44.<sup>a</sup> sessão da Assembleia Geral da ONU através da resolução 44/21.

Vivemos uma dicotomia entre, por um lado, uma globalização ou internacionalização das ameaças e riscos e das redes de segurança para fazer face a esta realidade e, por outro lado, uma comunitarização e descentralização da segurança, procurando responder à especificidade dos problemas e do contexto multiétnico, cultural, religioso, social, económico e político das diferentes regiões do mundo.

Nas nossas paisagens conceptuais e nos nossos novos e correlativos horizontes de problematização, as alterações não têm tido só lugar na ordem “interna”. Por

---

<sup>50</sup> Petrovski considera que o conceito de “segurança em todos os aspectos” poderá desempenhar um papel crucial na agenda internacional, tendo em vista responder a uma multidimensionalidade de problemas como a proliferação de armas, a promoção da paz, o desenvolvimento, a protecção dos direitos humanos *“the conception of security in all aspects underwent further development at the UN in the 90’s, when the human dimension was positioned as its priority: ensuring personal security both from violence and from hunger, diseases, and ecological degradation. It is clear that human security in no way assumes a renunciation of state and society security, but rather it widens the scope of activity in order to strengthen security in all directions: human, societal and state. State security cannot be separated from human security. Today, ensuring personal security in all aspects is the dominating topic in all points of the global agenda, and it spreads also on energy crises, malnutrition of information etc. The comprehensive, multifaceted approach oriented for constructive parallelism in the cooperation of states in all directions of interaction, just as in architecture (including an international one), assumes the necessity of finding the golden mean; i.e. the ability to determine a rational limit, on the grounds of self-interests, as well as on interests of other countries, societies and peoples”* (Petrovski, 2007).

intermediação de uma curiosa analogia, também tem sido assim nas arenas internacionais, nas quais discursos sobre os Direitos Humanos, sobre o Direito de Ingerência, ou sobre a Responsabilidade de Proteger, têm ganho foros de cidade. Por outras palavras, a narrativa hegemónica também manifestamente tem vindo a ganhar terreno no que toca ao relacionamento *entre Estados*. Bom ou mau, tudo isto pode ser encarado como a emergência e cristalização de um “*overlapping consensus*” quanto à natureza universal da justiça e ao núcleo duro de valores humanos, uma forma de comunicação sobre a liberdade e dignidade humanas a fazer-se ouvir alto e bom som num Mundo marcado por dolorosas fragmentações, iniquidades, e uma insegurança crescente.

Dois aspectos comuns e interligados desta nova “grande narrativa emergente” têm-se manifestado por apelos a um comprometimento crescente com formas de “*change from below*”, e uma maior sensibilidade a contextos culturais, sociais e políticos diferentes, designadamente os “não-Ocidentais”. Em larga medida, em nossa opinião, esta narrativa visa resolver problemas de poder e afirmação – mormente naqueles Estados que se sentem internacionalmente menos *empowered* do que desejariam, ou ambicionariam.

## **Capítulo II - Emergência de um Paradigma de Segurança**

*Security is the mother of danger  
and the grandmother of destruction*  
(Thomas Fuller, 1608-1661, Cap. 18: 1)

## II.1. Governação da Segurança

A nova governação da segurança surgiu para fazer face à crescente complexidade da sociedade actual, o que, mesmo entre nós, tem tido reflexos ao nível da sua conceptualização. Segundo, por exemplo, um relatório produzido por uma entidade universitária portuguesa, esta caracteriza-se “pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados” (IPRI, 2006: 25). Há nesta formulação, decerto, algum *wishful thinking* e uma boa dose de normativismo. Não deixa porém de ser verdade que muito tem vindo a mudar: o Estado deixou de ser o único actor e produtor de segurança, apesar de manter o seu papel central no sistema internacional, na medida em que um conjunto de novos actores actuam de forma subsidiária e complementar à sua actividade num contexto de anarquia<sup>51</sup>.

Vistas as coisas desta perspectiva, têm vindo a emergir interpretações ‘benévolas’ dessa progressão. Com a globalização, “as relações internacionais são caracterizadas pela «auto-ajuda», sendo os Estados obrigados a salvaguardar eles mesmos a sua segurança (...). Enquanto algumas das grandes potências mantêm uma preocupação constante com a sua segurança e estão prontas, a todo o momento, a recorrer à força se necessário, a maioria dos Estados (...) prossegue uma cooperação pacífica por largos períodos de tempo e procura estabelecer entre si uma ordem estável e equilibrada” (Dougherty & Pfaltzgraff, 2003: 46). Na ordem internacional moderna e contemporânea não prevalece há muito “a soberania de cada Estado no seu esplêndido isolamento, mas sim o concurso de uma pluralidade de soberanias e, portanto, de um espaço que vai da coexistência de soberanias como mínimo, à coexistência entre elas como máximo” (Pureza, 2010: 37). Este facto é patente, por exemplo, na importância crescente que assumem as medidas concertadas em face da crise económica internacional em organizações e fóruns internacionais, a protecção do ambiente ou a defesa dos direitos

---

<sup>51</sup> Esta é, pelo menos, a perspectiva veiculada em (IPRI, 2006: 8).

humanos, impondo-se à vontade (absoluta e discricionária) da soberania dos Estados individualmente considerados<sup>52</sup>.

É possível que tal leitura seja excessivamente unilateral e optimista. Seja como for, nesta conjuntura, os Estados tendem a integrar-se em blocos regionais que desvalorizam a “fronteira geopolítica”, o que reduz a importância da segurança interna, “enquanto realidade autónoma e circunscrita ao interior das fronteiras (...) e, desde logo, porque a interiorização pode constituir factor de erro na concepção das políticas públicas de segurança” (Fernandes, 2006: 55). Em boa verdade, assim, estas políticas sofrem cada vez mais influências e ingerências supranacionais em consequência das redes que se vão criando, o que pode constituir um elemento simultaneamente regenerador ou perturbador das idiossincrasias internas dos próprios Estados. E teorizações disso mesmo não faltam. Para Zygmunt Bauman, para nos atermos de novo a apenas um exemplo, “*‘society’ is increasingly viewed and treated as a ‘network’ rather than a ‘structure’ (let alone a solid ‘totality’): it is perceived and treated as a matrix of random connections and disconnections and of an essentially infinite volume of possible permutations*” (Bauman, 2007: 3).

As novas conjunturas são as de redes com pontos e nódulos e não a de conglomerados de entidades autónomas. Neste contexto reticular, os Estados debatem-se com um paradoxo difícil de resolver: “tornaram-se demasiado pequenos para resolver os grandes problemas e demasiado grandes para resolver os pequenos”. (Bell, [1960] 2000: 10). Por um lado, os Estados afastam-se das questões de segurança societal local, estabelecendo parcerias, sub-contratando ou delegando. Por outro lado, não têm capacidade para, por si próprios, prevenir ou combater determinados fenómenos no quadro de segurança externa ou interna, tendo em consideração o paradigma das ameaças ser, ou tender a tornar-se, “não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com regras de empenhamento desconhecidas, pelo menos por um dos lados, com um modo de actuação e doutrina assimétrica e imprevisível” (Steele, 2002: 5) e o facto de o adversário ter “uma atitude de «santuarização agressiva», não possuir base territorial fixa, ter vontade de destruir e não de partilhar o poder” (Viana, 2003: 4).

---

<sup>52</sup> Com alguma expectatativa idealista, José Manuel Pureza defende que “a crescente importância assumida pela protecção internacional dos direitos humanos, ou do equilíbrio sustentável do ambiente, torna-se (...) mais visível esta compreensão instrumental da soberania, como conjunto de competências que se configuram e aplicam em vista do estabelecimento e consolidação de uma determinada ordem pública internacional” (Pureza, 2010: 37).

Por tudo isto, concordamos com Marques Guedes quando refere que encara “com natural apreensão a *War on Terror* e as periferias ou centros urbanos fragilizados, que tanta dificuldade temos em perceber, encurraladas que estão em zonas cinzentas para nosso desconforto posicionadas a cavalo entre categorias histórico-jurídicas como as de ‘guerra’ e ‘crime’. Matuto sobre a emergência de actores não-estatais até há bem poucos anos inesperados e ONG quantas vezes bem armadas e com agendas tão radicais quão brutais; penso ainda nos mecanismos, cada vez mais visíveis e generalizados, de profissionalização e *outsourcing* sistemáticos em lugar de uma conscrição e de uma violência antes monopolizadas pelos Estados. Cismo sobre as curiosas estruturas organizacionais e nos processos tácticos de *swarming* [enxameamento?] hoje em dia retomados em formatos muito mais descentrados, difusos, mas também muitíssimo mais letais e virulentos do que nos bons velhos tempos da provecta guerrilha. Interna como externamente, convivemos com assimetrias económicas, políticas, e demográficas insustentáveis...” (Marques Guedes, 2005). Face à guerra movida contra os poderes erráticos sem rosto (ex. Al Qaeda e o movimento de activistas na rede, designado Anonymous<sup>53</sup>), bem como as medidas para fazer face à crise económica que motivaram

---

<sup>53</sup> Mais do que um grupo *hacker*, os *Anonymous* assumem-se como um movimento de "hacktivismo", isto é, um movimento que promove o activismo social através de acções de *hackers*. O nome *Anonymous* (anónimo, em inglês) associado a grupos de *hackers* surge em 2003, mas é a partir de 2008 que o colectivo segue definitivamente a via do hacktivismo, promovendo, designadamente, a liberdade de expressão, a liberdade na Internet e expondo as falhas de segurança de sites de instituições e governos. O grupo *Anonymous* ficou também conhecido pelo seu apoio ao *WikiLeaks*. Em Dezembro de 2010, mais de mil hackers organizaram-se (por meio de fóruns e redes sociais) para tirar do ar todos os sites de organizações que aplicassem alguma forma de sanção ao site *WikiLeaks*. O site da *Mastercard* e do *Visa*, por exemplo, foram atacados depois das empresas se terem recusado a aceitar doações para o *WikiLeaks*. Os sites do governo do Zimbábue, uma ditadura, foram também alvo de ataques. A primeira grande acção foi o Projecto *Chanology*. Posteriormente, a Austrália e a Itália foram alguns dos países que viram sites do governo atacados, devido a tentativas de filtragem de conteúdos na net. Em Janeiro de 2011, pouco antes do Governo tunisino cair, o grupo atacou o site da Bolsa de Valores da Tunísia, entre outros. A acção visava forçar o governo local a garantir a liberdade de expressão na *web* do país. Em Fevereiro de 2011, o alvo foi o Egipto, como forma de apoio aos protestantes. O governo caiu também poucos dias depois. Ainda em Fevereiro de 2011, o grupo atacou os sites públicos do Iémen, num golpe que pretendia criticar o autoritarismo do governo e a crescente falta de liberdade da rede. Em Junho de 2011, os *Anonymous* voltaram-se contra a Turquia, que pretendia adoptar um sistema de filtragem na internet. Poucos dias depois, a polícia turca prendeu 32 suspeitos de participar das acções, oito deles menores de idade. Além dos turcos detidos, foram presos, em Espanha, no dia 10 de Junho, três "anonymous", suspeitos de ter atacado o site da Junta Eleitoral Central, a página da União Central de Trabalhadores e o site da polícia espanhola. Em Portugal, grande parte da actividade registada assumiu maior visibilidade aquando da greve geral de 24 de Novembro de 2011 e com diversos ataques realizados pelo grupo LulzSec Portugal à página principal do Freeport, à página da Juventude Social-Democrata no Facebook, à página do PSD Lisboa, a página do Parque Temático da Madeira, da Caixa Geral de Depósitos, do Banco de Portugal, do Sindicato de Chefes da PSP expondo dados pessoais de dezenas de polícias. O portal do Ministério das Finanças também foi alvo de um ataque de *phishing*, com o ministério a emitir um comunicado a alertar os utilizadores para uma mensagem fraudulenta, que seria alegadamente enviada pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI). Utilizando um texto falso, os autores do ataque podiam obter informações sobre cada utilizador ou comprometer a segurança do computador de quem as recebia.



a intervenção com uma legitimidade (no mínimo discutível) de organizações financeiras internacionais em países como Portugal, a Grécia, a Irlanda e Itália (e certamente outros se seguirão), verificou-se uma redução sensível dos espaços de liberdade e de respeito pelos direitos humanos, desequilibrando claramente o binómio liberdade-segurança a favor desta última, o que tem criado desafios permanentes aos Estados de direito democráticos. Os telemóveis, SMSs, a Internet e os emails, e a extraordinária proliferação de “redes sociais” como o *Facebook*, o *Twitter* e o Hi5, redundam, para tanto, em veículos cruciais. Ao contrário da maioria das anteriores, são tecnologias que promovem descentralização. Dão origem a agrupamentos político-sociais atípicos e inovadores, que proliferam nas paisagens ‘virtuais’ dos novos ecossistemas em afloramento. Com tais veículos, o crime organizado também se tornou mais fácil – já que tem agora meios que antes não tinha de coordenar e sincronizar acções e actividades. O outro lado da moeda: os Estados também podem agora utilizar esses mesmos meios descentralizadores sofisticados para responder a ameaças e têm vindo a tornar-se mais eficazes no uso efectivo de muitas das novas tecnologias comunicacionais para a defesa de bens públicos – ou, nalguns casos, e há que o ter sempre em mente, para o exercício de um poder predatório numa escala antes inexistente (Marques Guedes, 2009: 44-45).

Vale a pena resolver melhor imagens quanto ao que se alterou. Os Estados para garantirem a segurança dita interna têm de investir na “cooperação internacional (...) têm de se desnacionalizar e transnacionalizar para o seu próprio interesse nacional, isto é, abdicar da sua soberania, para que, num mundo globalizado, possam tratar dos seus problemas nacionais” (Beck, 2002), criam mecanismos de troca de informações e de trabalho cooperativo, recorrendo a uma rede complexa de acordos e convenções supranacionais (de âmbito global e regional). Vivemos num mundo em que a governação da segurança “é multicentrada e exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade (e legitimidade) estadual contestada por um conjunto de actores e organizações supranacionais” (Loaeder & Walker, 2007: 235-236). Esta é produzida e fornecida num nível horizontal (polícias, emergência médica, protecção civil, protecção do ambiente, segurança alimentar, etc.), e ao mesmo tempo vertical ou geográfico - o

---

A mensagem electrónica que os utilizadores recebiam continha um *link* que, embora esteja apontado para o site Portal das Finanças, continha uma ligação efectuada por outro domínio. O objectivo era instalar um *software* malicioso no computador dos visados se o utilizador executar esse *link*.

local (autarquias, polícias municipais), o nacional (forças de segurança e forças armadas) e o internacional (*i.e.* OTAN, ONU, U.E.), os quais, têm que trabalhar entre si sobretudo em situações de crise.

Os resultados estão à vista. A densificação do conceito de segurança concretiza-se através do alargamento das estratégias nacionais, passando os Estados a privilegiar a adopção de políticas internas e externas transversais e multidimensionais: i) do uso da força à qualidade de vida, patente por exemplo nos esforços diplomáticos, de construção da paz em Estados fragilizados e de cooperação para o desenvolvimento; ii) do monopólio do Estado à parceria ou colaboração com os novos actores nacionais e internacionais que actuam de forma subsidiária, complementar ou substitutiva (ONG, organizações internacionais, multinacionais privadas, etc.); iii) da segurança do Estado à segurança das pessoas, passando pela segurança na cadeia alimentar, pela protecção do ambiente e da natureza, pela saúde pública, etc.; iv) do *hard power* ao *soft power*.

Acompanhamos Cristina Sarmiento quando sustenta que a busca de ordem tem levado a uma crescente institucionalização, em graus diferentes, em inúmeras organizações e múltiplos movimentos, congregados em torno de mobilizações ou temáticas diversas no actual sistema internacional. Para a autora “a emergência do conceito de *rede* pode ser acompanhada pelo *mito da segurança*, transformando-se, por esta via, simultaneamente, em cilada ou armadilha, outro plano de significação que lhe está associado. A desconstrução da confiança, gerada pela derrapagem das estruturas de poder institucional tradicionais, que a *rede* provoca, a par da violência típica das mudanças estruturais, estão na raiz de novos sentimentos e ideias que reclamam a urgência de segurança. Emergem paradoxais *contentores de redes* que configuram a alternativa da expressão possível da procura de segurança” (Sarmiento, 2010: 107).

Por outro lado, sugem novas redes de governança. Anne-Marie Slaughter considera que deveremos repensar a forma como analisamos a política internacional, na medida em que para lá da crescente judicialização e institucionalização das relações internacionais surgem formas mais fluidas e informais de governança ou de comunidades de prática<sup>54</sup>: “*it’s not a collection of nation states that communicate*

---

<sup>54</sup> É vasta a bibliografia e os conceitos sobre comunidades de prática. Hara defende que as Comunidades de Prática (CdP) em contexto organizacional são “*redes colaborativas e informais que apoiam os profissionais nos seus esforços para desenvolverem entendimentos comuns e se envolverem na produção de conhecimento relevante para a organização para a qual trabalham.*” (Hara, 2009: 118). Por seu turno, Macdonald e Hewling sustentam que as CdP são “*grupos de pessoas que partilham uma preocupação ou paixão por algo e que interagem regularmente para aprenderem como fazê-lo melhor*” (Macdonald & Hewling, 2008: 91). Para Hibbert “*uma CdP profissional é um tipo especial de comunidade, na qual, os*

*through presidents, prime ministers, foreign ministers, and the United Nations. Nor is it a clique of NGOs. It is governance through a complex global web of 'government networks'. Government officials - police investigators, financial regulators, even judges and legislators - exchange information and coordinate activity across national borders to tackle crime, terrorism, and the routine daily grind of international interactions. National and international judges and regulators can also work closely together to enforce international agreements more effectively than ever before. These networks, which can range from a group of constitutional judges exchanging opinions across borders to more established organizations such as the G8 or the International Association of Insurance Supervisors, make things happen - and they frequently make good things happen. But they are underappreciated and, worse, underused to address the challenges facing the world today. The modern political world, then, consists of states whose component parts are fast becoming as important as their central leadership". Slaughter não descreve apenas as redes, mas também a forma como estas podem ajudar a melhorar o mundo: "despite questions of democratic accountability, this new world order is not one in which some 'world government' enforces global dictates. The governments we already have at home are our best hope for tackling the problems we face abroad, in a networked world order" (Slaughter, 2004).*

Consequências? Em termos gerais, refere-se que na génese da emergência dos novos modelos de governação da segurança, para além do referido atrás, se encontra uma multiplicidade de factores sócio-económicos, culturais, político-institucionais, jurídicos e policiais: i. a globalização galopante em todo o planeta; ii. os novos papéis

---

*seus membros partilham conhecimento básico, padrões e critérios de tal forma que reconhecem o papel do contexto e da experiência. Este colectivo tem por objectivo apoiar discordâncias informadas (support informed dissent) no processo, apoiar [os membros] no seu esforço de crescimento" (Hibbert, 2008: 130-131). As CdP não devem ser estruturadas ou concebidas artificialmente (Wenger, 1998), mas sim "surgirem e evoluírem de forma natural ao longo de vários anos" (Schwen & Hara, 2004: 8). As CdP não são por princípio comunidades organizadas e constituídas para a concretização de um projecto concreto. Wenger defende que "a criação de CdP não pode ser legislada ou definida por decreto. Elas podem ser reconhecidas, suportadas, encorajadas e acarinhadas (nurtured), não sendo, contudo, unidades formais que tenham sido materializadas (reified designed units). (Wenger, 1998a: 229). Hansman refere que as CdP "podem ser formalmente organizadas ou sancionadas pela instituição ou ter uma natureza informal desenvolvendo trabalho em auto-gestão" (Hansman, 2008: 300). As CdP são constituídas por pessoas com idênticos interesses ou envolvidas na mesma prática e actividade que "comunicam regularmente entre si, com o objectivo de melhorarem as suas competências individuais em relação a essa prática (...), [as CdP] emergem em redor de actividades «entendidas em comum» e continuamente renegociadas entre os seus membros" (Correia, Paulos & Mesquita, 2008: 2), através "da construção, permuta e partilha de um repertório comum de recursos" (Cohendet & Llerena, 2003: 282), transferindo para a comunidade a sua experiência – "ou conhecimento tácito" (Schenkel & Teigland, 2008 citado em Correia, Paulos & Mesquita, 2008: 2) e "confiando no conhecimento acumulado por aquela para desenvolverem a sua actividade" (Cohendet & Llerena, 2003: 282), sempre com o objectivo de, "em conjunto, melhorarem o modo como executam as tarefas associadas à prática" (Correia, Paulos & Mesquita, 2008: 2).*

do Estado; iii. a crise das finanças públicas e a falência anunciada do Estado-providência; iv. o aumento da qualidade de vida e a perspectiva de perder esse bem-estar; v. as reformas de austeridade; vi. o impacto do urbanismo na segurança dos cidadãos; vii. o discurso de crise, do medo e do risco; viii. a emergência de um sentimento de insegurança generalizado com repercussões económicas, políticas e sociais; ix. a explosão demográfica nas zonas urbanas e suburbanas as migrações (emigração / imigração); x. o maior individualismo e anomia nas cidades; xi. a crise dos órgãos tradicionais de regulação social; xii. as alterações sócio-demográficas das cidades, patentes no envelhecimento da população e na fixação de comunidades multi-étnicas em zonas determinadas; xiii. a consagração de mais direitos de cidadania; xiv. as polícias consideradas como novo domínio de intervenção política; xv. a crise da justiça e da administração pública que levou à implementação de processos de reforma em ambos os sectores; xvi. a cultura da avaliação e a procura de mais produtividade, eficácia, eficiência e excelência; xvii. a crise de eficácia e de legitimidade do poder judicial e das organizações policiais; xviii. a necessidade de encontrar novas respostas ao crime e insegurança; xix. a carência de recursos humanos e materiais nas polícias leva-as a apostar na qualidade já que as restrições orçamentais limitam a quantidade; xx. a concorrência entre polícias e entre estas e o sector privado da segurança; xxi. as tecnologias da informação e a investigação científica no apoio à análise criminológica e à actividade policial; xxi. as dinâmicas reformadoras na gestão estratégica geradas pelas novas lideranças policiais.

Mas nem tudo são inovações. Note-se que a governação da segurança enquadra-se numa conjuntura de mutação dos arquétipos tradicionais. Neste contexto, refere-se a menor distinção entre prevenção e repressão e a maior judicialização das condutas nas sociedades complexas devido ao declínio das instâncias informais de controlo e de regulação social (família, escola, vizinhança, igreja). Enquanto que algumas correntes sublinham o «aparente» descontentamento e desconfiança nas sociedades modernas por parte dos cidadãos em relação às autoridades judiciárias e aos órgãos de polícia criminal, para outros autores os Tribunais e a Polícia têm alargado crescentemente o seu mandato, facto que permitiu um aumento da sua legitimidade (Oliveira, 2006: 69). Como exemplos, podemos referir: a criação dos julgados de paz, a consagração do crime de violência doméstica enquanto crime público em diversos ordenamentos jurídicos, como é o caso de Portugal, a penalização do ruído, do consumo de tabaco em determinados espaços e da condução sob o efeito de álcool, a aposta das polícias em

programas de apoio à vítima, as campanhas públicas de prevenção da criminalidade e de segurança rodoviária operacionalizadas em grande medida pelas forças policiais, entre outros.

E apesar de tudo, a aparente tendência de descentralização e desregulação da segurança é geradora de paradoxos e desafios complexos para a entidade Estado. Por um lado, o Estado privatiza áreas significativas da segurança. Por exemplo: em Portugal, assistimos à delegação de missões, no passado recente, da estrita competência das forças de segurança pública para empresas de segurança privada, as quais, têm alargado de forma exponencial as suas atribuições: o controlo de pessoas e de bagagens nos aeroportos, a revista a pessoas no acesso a estádios de futebol e espectáculos públicos, a revista a pessoas no acesso a locais de diversão nocturna, a videovigilância em locais públicos, nos transportes públicos, em grandes superfícies comerciais, etc. Por outro lado, verifica-se uma regulação e fiscalização crescente, por parte de autoridades de polícia administrativa, direccionadas para sectores anteriormente desregulados e pouco sujeitos a acções inspectivas: a segurança privada, a segurança e protecção do ambiente, a segurança alimentar e económica, a segurança das redes informáticas, inspecção tributária e de impostos, etc.

Se tais mudanças não têm uma data, põem pelo menos em evidência um momento de aceleração. No mundo pós-11 de Setembro de 2001 e face “à intensificação das relações sociais de escala mundial” (Giddens, 2005: 45), os Estados repensam os sistemas de segurança interna e as Polícias, reagindo às exigências cada vez maiores das democracias contemporâneas, ao questionamento e escrutínio permanente da sua acção e ainda à concorrência entre forças e serviços de segurança nacionais, entre polícias nacionais e locais e entre polícias de natureza pública e empresas de segurança privada de âmbito multinacional e nacional, entre forças armadas e forças de segurança, adoptam paradigmas e *slogans* de forma a reagirem à crise e a responderem aos novos desafios: policiamento de proximidade ou comunitário, policiamento orientado para os problemas, policiamento orientado pelas informações, investigação de proximidade, policiamento de bairro, policiamento orientado para a comunidade, etc. Estes arquétipos, apesar de terem “uma forte componente retórica” (Klockars, 2005: 442), destinam-se a gerar dinâmica, vontade de reorganização, adesão e crença no futuro.

Um dos principais vectores da nova governação da segurança parece efectivar-se através da implementação de modelos dinâmicos e multidimensionais de policiamento de proximidade, articulados com estratégias orientadas pelas informações, recorrendo às

novas tecnologias, tendo em vista o estabelecimento de uma relação de confiança e de parceria com a comunidade e a prevenção e repressão dos fenómenos criminais que maior impacto têm no sentimento de insegurança dos cidadãos. Por outro lado, parece assistir-se também a uma tendência para uma muito maior musculação e militarização da segurança (incluindo uma militarização das polícias) – uma aposta crescente em táticas militares e o recurso à contra-informação –, face a um alargamento das ameaças e riscos e ao potencial dos Estados de direito democráticos em se tornarem alvo de acções cada vez mais nefastas e imprevisíveis, tanto pelos seus efeitos imediatos, como pelas suas consequências no longo prazo.

## **II.2. Segurança e Defesa**

Apesar dos tempos de mutação da figura do Estado-Nação, a segurança, *latu sensu*, continua a fazer parte do núcleo duro das funções soberanas de qualquer Estado.

Como seria de esperar, o enquadramento normativo geral da segurança e defesa em Portugal tem vindo a sofrer um alargamento em termos conceptuais. Assim, conforme previsto no Artigo 273.º n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, a acção política do Estado tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. Constitui obrigação do Estado assegurar a defesa nacional (Artigo 274.º, n.º 1). De acordo com o art.º 275 n.º 1 da Constituição, incumbe às Forças Armadas a defesa militar da República contra agressões e ameaças externas. Incumbe-lhes ainda, segundo os n.º 5 e 6, participar em missões de paz e humanitárias em apoio à política externa de Portugal, bem como no âmbito da cooperação técnico-militar, colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações.

De acordo com o Artigo 1.º, n.º 1, da Lei de Defesa Nacional (LDN) - Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho -, a Defesa Nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. Segundo o Artigo 1.º, n.º 2, do mesmo diploma, a Defesa Nacional assegura ainda o

cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.

De seguida, no seu Artigo 24.º, n.º 1 alínea e) da LDN, estabelece a necessária relação com a segurança interna, estatuidando que incumbe às Forças Armadas cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais<sup>55</sup> – apesar de, ao longo deste diploma legal, se continuar a utilizar, certamente por imperativos constitucionais, a expressão “agressões ou ameaças externas”. O Artigo 48.º do mesmo diploma legal prevê que as forças de segurança colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do Artigo 24.º.

A defesa nacional enquanto dimensão da acção política do Estado teve que consubstanciar o seu enquadramento estratégico face a uma conjuntura global em reconfiguração. Em Portugal, de acordo com o previsto no Artigo 7.º n.º 1 da Lei de Defesa Nacional, o conceito estratégico de defesa nacional define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional<sup>56</sup>. O conceito estratégico de defesa nacional poderá, no entanto, revestir diferentes conotações consoante os autores que se debruçam sobre as respectivas prioridades. O conceito estruturante actualmente em vigor foi aprovado através da RCM n.º 6/2003 de 20 de Janeiro, existindo alguma controvérsia em relação ao facto do mesmo sido publicado no âmbito de uma RCM, na medida em que diversos sectores consideram que este deveria ter sido aprovado no quadro de uma lei da Assembleia da República, concretizando assim um consenso alargado<sup>57</sup>. De novo, um só exemplo servirá por todos. Para Loureiro dos Santos, este conceito consubstanciou-se

---

<sup>55</sup> Segundo o art.º 4.º n.º 1 alínea e) da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei Orgânica n.º 1-A/2009 de 7 de Julho), “nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais”.

<sup>56</sup> Segundo o art.º 7.º n.º 2 o conceito estratégico de defesa nacional é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro -Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado -Maior. O art.º 7.º n.º 3 estipula que as grandes opções do conceito estratégico de defesa nacional são objecto de debate na Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar, previamente à sua adopção.

<sup>57</sup> Todavia, os dois primeiros Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional foram aprovados por Resoluções do Conselho de Ministros (10/85, de 20 de Fevereiro e 9/94, de 4 de Fevereiro, respectivamente).

“na definição, à luz de um aprofundado estudo da situação internacional e nacional, no qual se englobam uma análise política e um cálculo do potencial estratégico, dos objectivos estratégicos básicos; de seguida, através da interacção dos objectivos concretos alheios e do recurso a cenários de desenvolvimento determina a forma de alcançar os objectivos já definidos, ou seja o como, quando e com quê”. (Loureiro dos Santos, 1991: 61).

Os motivos para tanto são fáceis de vislumbrar. Na actualidade, “em uma sociedade dividida e penetrada por múltiplas influências externas, com uma elevada vulnerabilidade económica e com um grau anormal de dependência do exterior – como é o caso de Portugal – a determinação das políticas de defesa não é trivial, porque em vez de aparecer como a resposta organizada, consensual e legitimada aos problemas nacionais, esta definição estratégica é um problema em si mesmo, um factor adicional de incerteza -, e consequentemente, é uma oportunidade adicional de penetração de interesses externos e de agravamento dos graus de dependência” (Aguiar, 1989:89).

O novo século iniciou-se numa conjuntura unipolar e de confronto assimétrico. No período pós-atentados de 11 de Setembro de 2001, o *Patriot Act*<sup>58</sup> assinado pelo Presidente Bush em 26 de Outubro de 2001, e a consequente «guerra ao terrorismo»<sup>59</sup>, a segunda guerra do Iraque e a intervenção no Afeganistão, assim como a crescente influência político-militar e económica em diversas regiões do globo são exemplos concretos da forma como a política externa dos Estados Unidos pode influenciar ou imiscuir-se nas relações externas da maioria dos países do «mundo ocidental». De facto, o conceito de guerra preventiva, cada vez mais em causa, pelo menos do modo como foi concretizado, foi incorporado na política internacional, nas estratégias de segurança e defesa em muitos Estados e no léxico de diferentes autores, adquirindo foros de corrente dominante, pelo menos, durante a primeira década do novo século com seguidores em todo o mundo, incluindo Portugal.

---

<sup>58</sup> O *Patriot Act* aprovado com vista à prevenção e combate do terrorismo nos Estados Unidos e um pouco por todo o globo admite a tortura, a privação ilimitada da liberdade sem decisão judicial ou culpa formada, supressão de todas e quaisquer garantias processuais penais, criação de tribunais especiais militares para questões de crime, cancelamento de habeas corpus e a violação de todos os direitos, liberdades e garantias.

<sup>59</sup> Para Antunes Dias, “os fundamentos da doutrina preemptiva/antecipatória ou da guerra preventiva, que caracterizam a estratégia *violenta* norte-americana neste início de século, entroncam nas ideias de segurança e de ideologia subjacentes à política de *grandeza nacional*, manifestando-se esta, inevitavelmente na política externa, tida, por sua vez e consequentemente, como um assunto político que *envolve matérias de vida e de morte*” (Dias, 2010: 40).



Também a concepção do Direito Penal do inimigo<sup>60</sup> erigida pelo penalista alemão Gunther Jakobs se vulgarizou, assentando num modelo de emergência e de excepcionalidade, destrinchando entre os cidadãos e os inimigos e atribuindo-lhes distintos níveis de respeito e de protecção jurídica. Nesta perspectiva, no início do século XXI, a perigosidade dos suspeitos de crimes de terrorismo, de criminalidade organizada, de criminalidade económico-financeira, de crimes sexuais e de outro tipo de crimes graves e violentos (Jakobs, 2003: 39) justificaria que não fossem tratados como membros da comunidade política e não beneficiassem das garantias de defesa atribuídas aos demais cidadãos. Jakobs defende que o objectivo do Direito Penal do Inimigo não é a garantia da vigência da norma, mas sim a eliminação de um perigo para o Estado. Assim, certo de que a teoria visa eliminar um perigo, a punibilidade deve avançar no sentido de sancionar também os actos preparatórios e até a cogitação de um crime.

Para o mesmo autor, a situação de emergência actual deve-se à diminuição da força vinculativa da sociedade, resultado da desintegração familiar, do “multiculturalismo” desintegrador (Jakobs, 2003: 48), da ineficácia dos mecanismos formais, da «segurança normativa», pugnando-se o incremento da «segurança cognitiva». Esta ideia tem tido a sua expressão máxima em Guantanamo, espaço ‘imune’ ao Direito Internacional e norte-americano e nos voos da *Central Intelligence Agency* (CIA)<sup>61</sup>, o meio de transporte secreto de pessoas suspeitas de terrorismo, alegadamente detidas em diversos países, do Afeganistão à Europa, e mantidas em prisões desconhecidas.

De acordo com os defensores destes conceitos, o indivíduo que não admite ingressar no estado de cidadania não pode participar dos benefícios do conceito de pessoa. O inimigo, por conseguinte, não é um *sujeito processual*, logo, não pode contar com direitos processuais, como, por exemplo, o de se comunicar com o seu advogado constituído. Cabe ao Estado não reconhecer os seus direitos, “ainda que de modo juridicamente ordenado (Jakobs, 2003: 45). Contra ele não se justifica um procedimento

---

<sup>60</sup> Cancio Meliá refere que o Direito penal do inimigo, nada mais é, que um conjunto normativo que retrata uma nova modalidade de *Direito penal de autor*, que pune o sujeito pelo que ele ‘é’ (criminoso habitual, profissional, organizado, que refuta a legitimidade do ordenamento jurídico de modo permanente), não pelo que fez (Cancio Meliá, 2006: 59).

<sup>61</sup> Filosoficamente, o Direito Penal do Inimigo encontra base nas lições de Rousseau, que defende que o indivíduo que não obedece o contrato social estabelecido entre o Estado e o povo, deve ser considerado à margem da sociedade, mas sim como inimigo. Já para Kant, aquele que se recusa peremptoriamente a participar da vida comunitária, não pode ser tratado como pessoa, pois configura constante ameaça a paz social.

penal (legal), mas sim, um procedimento de guerra. Quem não oferece segurança cognitiva suficiente de um comportamento pessoal, não só não deve esperar ser tratado como pessoa, como o Estado não deve tratá-lo como pessoa (caso contrário, violaria o direito à segurança das demais). O Direito Penal do inimigo é, assim, distinto do Direito Penal do cidadão (onde vigoram todos os princípios limitadores do poder punitivo estatal), na medida em que é dirigido às *não pessoas*. O Direito Penal do inimigo “procura predominantemente a eliminação de um perigo, que deve ser anulado pelo maior tempo possível” (Flávio Gomes, 2005:3).

Os defensores desta concepção enunciam as seguintes vantagens: flexibilização do princípio da legalidade (descrição vaga dos crimes e das penas); aumento de penas; criação artificial de novos delitos (delitos sem bens jurídicos definidos); endurecimento sem causa da execução penal; exagerada antecipação da tutela penal; corte de direitos e garantias processuais; concessão de prémios ao inimigo que se mostra fiel ao Direito (delacção premiada, colaboração premiada, etc.); flexibilização da prisão em flagrante (acção controlada); infiltração de agentes policiais; uso e abuso de medidas preventivas ou cautelares (intercepção telefónica sem justa causa, quebra de sigilos não fundamentados ou contra a lei); medidas penais dirigidas contra quem exerce uma actividade lícita, entre outros (Flávio Gomes, 2006: 2-3). Jackobs considera que a opção passa por recorrer ao Direito Penal do inimigo “com a ampliação da intervenção penal para fazer cessar preventivamente as *fontes de perigo* e de *intimidação* da vivência em comunidade. Exige-se uma criminalização de condutas caracterizadas de perigosidade e geradoras de insegurança: condutas prévias ao facto ou à efectiva lesão do bem jurídico” (Valente, 2010: 94)<sup>62</sup>.

Outros autores referem que “os prazos de detenção sem culpa formada, a assistência por advogado e a intervenção de juiz foram algumas das garantias prejudicadas em nome da defesa contra o terrorismo” (Palma, 2008). Vários países terão permitido que, no seu território, se mantivessem prisões secretas ou – porventura com o

---

<sup>62</sup> Valente aponta como exemplos em Portugal de ampliação da criminalização de actos preparatórios: a punibilidade de 1 a 8 anos de prisão de actos preparatórios da constituição de uma organização ou associação terrorista, prevista no n.º 3 do art. 2.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, que aprovou a Lei de Combate ao Terrorismo. Esta Lei transpõe para a ordem jurídica interna portuguesa a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho, que determina aos Estados-membros da União Europeia a obrigatoriedade de tomarem medidas preventivas policiais e jurídico-criminais para a prevenção e combate ao terrorismo. De igual modo, a criminalização do exercício irregular de uma actividade profissional dependente de autorização prévia da administração estatal (caso da criminalização do exercício ilícito da segurança privada – cf. O Regime Jurídico da Segurança Privada, aprovado pelo DL n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, alterado pelo DL n.º 198/2005, de 10 de Novembro, e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto (Valente, 2010: 94).

seu conhecimento – que os aviões cruzassem o seu espaço aéreo. Tais países “abdicaram de aplicar o seu Direito duplamente: por um lado, permitiram a violação de garantias fundamentais; por outro lado, podendo invocar o critério da universalidade para que os seus tribunais aplicassem a lei penal nacional aos suspeitos de terrorismo, abdicaram de o fazer. Assim, os Estados permitiram, sem processo de extradição, que os suspeitos fossem encarcerados sem quaisquer garantias. Se houver responsabilidade de quem conhecia – ou podia conhecer – estes factos, é necessário apurá-la. Se tudo se passou à revelia dos Estados, é indispensável criar procedimentos que impeçam que estas situações se repitam” (Palma, 2008).

Fernanda Palma sustenta que “para quem defenda a lógica do Direito Penal de inimigo, há uma consequência inevitável: todo o Direito Penal acabará por se tornar Direito Penal do inimigo. Não só os terroristas, mas todos os que cometerem crimes graves acabarão por ser vistos como inimigos do Estado e despojados dos seus direitos” (Idem, 2008), o que resultará na falência do Estado de direito e do Direito Internacional<sup>63</sup>.

Contudo, a função de equilíbrio do Direito Penal como fonte de liberdade e de legitimação da restrição ou ingerência nos bens jurídicos do agente do crime não se compagina com a estrutura jurídico-filosófico-política de dois pólos antagónicos: da construção de um Direito Penal do cidadão – que é um pleonismo – nem com a de um Direito Penal do inimigo – que é a negação do Direito Penal (Valente, 2010: 91).

O quadro normativo no nosso país seguiu as transformações internacionais *tant bien que mal*. Segundo o Artigo 4.º n.º 1 e 2 da LDN a política de defesa nacional íntegra os princípios, objectivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na LDN, no programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional. Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas sectoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objectivos da defesa nacional.

De acordo com a RCM atrás referida, Portugal “foi, é e será sempre um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite-nos operar, harmoniosamente, numa

---

<sup>63</sup> Bigo afirma o seguinte: “as the US government continues to invoke the difference between the war on terrorism and the war on what concerns the rules applied to prisoners of war, it plays an extreme form of exceptionalism that suspends juridical order and reconfigures it by putting in place new categories that must be defined and that occupy a space previously filled by another concept (...) while presenting this actions as an international police operation and an executive decision of justice. This particular form of exceptionalism that one can designate as illiberal practices at the heart of liberalism seems to be one of the contemporary features” (Bigo, 2008: 34-35).

multiplicidade de «fronteiras». A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões”. Refere ainda a importância crescente e prestigiante da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais da OTAN, da ONU, da U.E., no âmbito militar, não sendo, no entanto, referidas a dimensão internacional de outras vertentes, como a judiciária, policial e alfandegária, igualmente imprescindíveis no âmbito das relações externas.

Vejamos como e porquê. Este (novo) conceito que se insere na corrente dominante de origem sobretudo norte-americana considera que “o terrorismo transnacional se apresenta como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas (...) e que o crime organizado transnacional constitui igualmente uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades”. De igual modo, no programa do XVII Governo Constitucional (vigente entre 2005 e 2009), no Capítulo V- Ponto II- Defesa Nacional, grande parte destas ideias são retomadas, ao ser mencionado que “são cada vez menos as ameaças e conflitos tradicionais de natureza inter-estatal e surge cada vez mais um novo tipo de conflitos infra-estatais e ameaças e riscos transnacionais (...) ameaças sem rosto, desterritorializadas, por vezes desmilitarizadas de actores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional (...). Neste novo quadro, o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a Segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa”. Neste contexto, é referido que as Forças Armadas deverão “assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança”.

Num balanço geral, as referências efectuadas nos normativos citados traduzem uma alteração de paradigma, mas acabam por se revelar redutoras – pois não especificam, em concreto, “a necessária articulação entre as forças armadas e forças de

segurança [no quadro externo e interno] para rentabilizar meios e melhorar a eficiência no combate aos actuais riscos e ameaças, de acordo com os princípios e normas de ordem constitucional e legal portuguesas” (Sousa, 2006: 83)<sup>64</sup>, nem quais os mecanismos de comando, controlo e coordenação operacional. Fica por perceber qual o real alcance dos conceitos de prevenção e combate e de agressão externa mencionados: está implícito um envolvimento das forças armadas na investigação criminal, na recolha e tratamento de informações criminais e de segurança? Trata-se de uma lógica de combate a forças inimigas no sentido clássico? Na actualidade, não têm as agressões internas, na sua maioria, estímulos e apoio externos<sup>65</sup>? E quanto aos protocolos de comando e controlo, procedimentos e regras de empenhamento entre as componentes policial, militar, de protecção civil e de emergência médica, em caso de necessidade de intervenção combinada devido a um incidente grave no quadro de segurança interna ou de projecção da política externa nacional?

No documento em análise é preconizada uma alteração de paradigma, sendo aduzidas “consequências, não apenas na componente militar mas também nas componentes não militares que o enformam, dando-se aqui particular relevância aos interfaces da defesa com as políticas educativas, económicas, industriais, ambientais, de infra-estruturas e comunicações, bem como a sua articulação com as políticas externas e de segurança interna”. As acções dos actores não tradicionais caracterizadas pelo combate assimétrico e pela maximização dos princípios da surpresa e da decepção nas economias, na segurança e na estabilidade internacionais “transcendem a capacidade de resposta individualizada dos Estados e inter-relacionam os conceitos de segurança interna e externa e os objectivos que estes prefiguram”.

Adriano Moreira sustenta que a segurança é um tema transnacional que afecta todas as sociedades civis, e que não consente uma distinção operacional entre segurança interna e externa (Moreira, 2005: 26). Por seu lado, Azeredo Lopes (2005: 13) considera que a existência de “dois blocos mais ou menos estanques na conceptologia da segurança e da defesa, e a distinção entre interno e internacional”, era, até há pouco tempo, um

---

<sup>64</sup> De acordo com o capítulo 8 da RCM n.º 6/2003 de 20 de Janeiro referente às missões e capacidades das Forças Armadas constitui capacidade destas, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas; e ainda capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema.

<sup>65</sup> Para Adriano Moreira, “cada vez mais a agressão interna tem origem no estímulo e apoio externos”. MOREIRA, Adriano, “Segurança e defesa”, in: *Nação e Defesa* (Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, n.º 45, Janeiro-Março, 1988), p. 44

dado adquirido. Considera que as questões de segurança interna dependem, actualmente, do plano internacional, de factos, de organizações e de redes, que ultrapassam em muito a limitação geográfica do território nacional, sendo que a distinção entre externo e interno está ultrapassada<sup>66</sup>.

A porosidade e a influência mútua entre os Estados é, de facto, cada vez maior, o que não implica que se tenham diluído as disparidades nos níveis de qualidade de vida, no respeito pelos direitos humanos, na liberdade de expressão, nos níveis de escolaridade, etc. Isto é, numa sociedade global, têm-se mantido as desigualdades entre regiões do mundo e em alguns casos, têm-se inclusive agravado, facto que tem necessariamente consequências na segurança local, regional e internacional.

Quais as refracções de tudo isto em Portugal em planos normativos mais macro, por assim dizer? No Programa do XVIII Governo Constitucional, a Segurança encontra-se incluída no capítulo VII - Justiça, Segurança e Qualidade da Democracia<sup>67</sup>, enquanto que o capítulo VIII é subordinado às temáticas da Defesa Nacional, Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas<sup>68</sup>. Logo aqui se percebe uma divisão conceptual exclusivista, como se a segurança (designadamente a segurança interna) não tivesse uma dimensão internacional e não desempenhasse um papel fundamental na nossa política externa, e como se a segurança nacional não fosse um conceito mais abrangente do que a própria defesa nacional. Com efeito, a perspectiva apresentada para as áreas da segurança interna e da justiça no Programa do XVIII Governo Constitucional era algo redutora, na medida em que no capítulo VII não é feita qualquer menção ao vector supranacional e cooperativo da segurança interna, quase que limitando a política externa à defesa nacional e ao empenhamento das forças armadas em cenários internacionais. Não existem referências explícitas ao papel que as forças e serviços de segurança desempenham na prevenção e combate às diversas configurações de criminalidade transnacional e à cooperação policial internacional ao nível de diversas

---

<sup>66</sup> Severiano Teixeira resume algumas das mudanças no início do terceiro milénio quando refere que “no passado, no plano internacional, a ameaça era concreta, conhecida, exclusivamente militar e as guerras travavam-se entre os Estados. No plano interno e sem qualquer relação com o exterior, lutava-se contra a criminalidade. Hoje tudo é mais complexo. As ameaças atravessam e subvertem as fronteiras dos Estados, são difusas e, na maioria das vezes, não são militares nem provêm, sequer, dos Estados. São ameaças que sendo internacionais se manifestam no interior dos Estados, atravessam as sociedades e constituem um atentado aos Direitos Humanos e aos valores mais elementares da Democracia” (Teixeira, 2002: 9).

<sup>67</sup> Este capítulo VII inclui os sub-capítulos: Justiça; Combate à corrupção; Segurança; Segurança Rodoviária e Protecção Civil; Modernizar o sistema político, qualificar a democracia; Comunicação Social.

<sup>68</sup> O capítulo VIII inclui os sub-capítulos: Defesa Nacional; Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas.

agências e organizações supranacionais, como a Europol, a Frontex, a Interpol, a Eurojust, a OLAF, etc., à sua participação em operações da ONU e da União Europeia, nem à cooperação técnico-policial com os PALOP<sup>69</sup>.

No capítulo em referência encontra-se previsto que um dos principais objectivos do Governo é “reforçar a segurança (...) Para isso, há que enfrentar e reprimir os crimes cometidos com violência, sobretudo com recurso a armas, bem como aqueles que são mais ofensivos para os cidadãos e causam maior alarme social. É necessário, de facto, prevenir e reprimir essa criminalidade com eficácia, afirmando a autoridade do Estado de Direito e promovendo a defesa da sociedade. Esta estratégia será desenvolvida através das seguintes orientações: enfrentamento das causas da criminalidade; aprofundamento do policiamento de proximidade e da segurança comunitária, bem como dos programas especiais de protecção de jovens, idosos e outras pessoas particularmente vulneráveis; intensificação das acções sistemáticas de controlo das fontes de perigo; reforço da coordenação do sistema de segurança interna; aproveitamento das novas tecnologias”.

Por outro lado, no sub-capítulo da Defesa Nacional é exposto que “as Forças Armadas deverão, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra agressões e ameaças transnacionais, nos termos da lei e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança”, não sendo referido se esta participação constituirá, por assim dizer, uma evolução na continuidade ou se se verificará um novo enquadramento legal que permita alterações quantitativas e qualitativas neste empenhamento das Forças Armadas em contexto de segurança interna. Neste sub-capítulo são efectuadas referências bem mais explícitas do que na parte do documento que aborda a Segurança e Justiça, à necessidade de articulação global para fazer face a “uma multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, simultaneamente transnacionais e subestatais, que constituem ameaças à segurança nacional e internacional”<sup>70</sup>, sendo também mencionado que “neste novo

---

<sup>69</sup> Muito mais poderia (e porventura deveria) decerto ser dito. Neste âmbito, são efectuadas apenas referências à montagem e activação do sistema integrado de vigilância, comando e controlo da costa portuguesa, reforçando o combate aos tráficos e honrando obrigações internacionais, bem como, ao facto de Portugal continuar a participar no combate ao terrorismo, ampliando os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral, com destaque para os de partilha da informação e de criação de equipas conjuntas de investigação (Programa do XVIII Governo Constitucional, pp. 110-111).

<sup>70</sup> Segundo o Programa do XVIII Governo Constitucional: “ao nível transnacional, trata-se do fenómeno da criminalidade organizada, do terrorismo, dos fundamentalismos, da proliferação de armas de destruição maciça ou de riscos ambientais, catástrofes humanitárias e pandemias, que ameaçam a vida de milhões de seres humanos. Ao nível subestatal, trata-se do aparecimento de Estados falhados e da multiplicação de conflitos violentos e de guerras civis, que se tornaram fenómenos correntes e que

quadro, o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa”. Apenas neste âmbito, é indicado como objectivo fundamental da Defesa Nacional “a capacidade para projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em favor da segurança internacional e da Paz”, sendo ainda sublinhada “a prestigiosa experiência internacional” das Forças Armadas Portuguesas neste campo, e o seu “importante contributo para a segurança e credibilidade internacionais do País” em cenários distintos. Mais uma vez, apenas neste capítulo é apresentada a relevância da cooperação técnico-militar com os PALOP, não existindo qualquer menção à cooperação técnico-policial, quer na vertente de formação, quer de assessoria junto das forças de segurança locais.

O programa do XIX Governo Constitucional que iniciou funções em 21 Junho de 2011 continua na mesma esteira, demarcando, por um lado, as matérias de administração interna e de justiça no capítulo IV, subordinado à temática “Cidadania e Solidariedade”<sup>71</sup> e, por outro lado, no capítulo V “Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional”<sup>72</sup>. Em termos de enquadramento é referido que “a segurança de pessoas e bens constitui, inquestionavelmente, uma das funções essenciais do Estado e deve ser vista como uma actividade que assume uma natureza indelegável, sem prejuízo de, na actual conjuntura internacional, poder e dever ser desenvolvida em cooperação com outros Estados e organizações internacionais”.

O XIX Governo propõe-se, entre outras acções: “promover medidas que propiciem uma maior articulação, no terreno, entre as forças e serviços de segurança, confirmando a opção pela existência de um sistema de segurança dual, assente numa vertente civil e numa vertente militarizada e clarificando conceitos no que diz respeito às responsabilidades de cada área específica de intervenção – informações, segurança pública, investigação criminal, estrangeiros e fronteiras e protecção civil”; “racionalizar a utilização dos meios existentes que hoje se encontram dispersos pelos vários

---

representam, directa e indirectamente, uma ameaça à segurança e estabilidade internacionais” (Programa do XVIII Governo Constitucional – 2009-2013, p. 118).

<sup>71</sup> Este Capítulo IV inclui os sub-capítulos: Justiça, Administração Interna, Administração Local e Reforma Administrativa, Saúde, Segurança Social e Solidariedade, Comunicação Social, Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e nómadas, Desporto e Juventude.

<sup>72</sup> Este Capítulo V inclui os sub-capítulos: Negócios Estrangeiros e Defesa Nacional.



intervenientes do actual sistema de segurança”; “garantir uma efectiva participação nacional nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços, em especial, numa altura em que estará na agenda europeia o eventual ajustamento do Tratado de Schengen” e, ainda, “estabelecer mecanismos permanentes de colaboração e articulação entre os ministérios responsáveis pelas áreas da segurança interna, da justiça e da defesa que permitam a implementação de soluções para os problemas, ultrapassando as lógicas de compartimentação que hoje se registam”.

Quanto à vertente de relações internacionais e de defesa nacional o programa do XIX Governo menciona que “a política externa nacional é assente em opções europeias, atlânticas e lusófonas” e que “a relevância internacional de um Estado se tornou cada vez mais, dependente da sua capacidade e, sobretudo, da sua disponibilidade para dar um contributo activo para a manutenção da paz e da segurança internacionais e, em particular, para a eficácia da acção a nível multilateral”. Reflectindo o facto das relações internacionais serem sobretudo dominadas por interesses e por agendas, é afirmado que “os objectivos de segurança de um País como o nosso situam-se hoje nas mais diversas regiões do planeta e impõem, por isso mesmo, uma nova caracterização dos interesses que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional possa ser posto em causa”. Em termos de prioridades da Defesa Nacional destacam-se, entre outras: o mar, a NATO, a Política Europeia de Segurança Comum, as missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção de paz, a coordenação com as estruturas dependentes do MAI nos domínios em que exista complementaridade e possibilidade de gerar maior eficácia de actuação, bem como economias de escala e ainda os projectos de cooperação técnico-militar com os Países de Língua Oficial Portuguesa. Para além de não ficarem claras que mudanças o Governo português preconiza em relação ao sistema de segurança interna, mais uma vez, não é reflectida a diluição de fronteiras entre a segurança interna e a segurança externa, não sendo efectuadas por isso quaisquer referências à vertente de cooperação e de actuação internacional das forças policiais nacionais. Fica ainda a alusão à intenção de reforçar os mecanismos de articulação entre Administração Interna, Defesa Nacional e Justiça, embora nos pareça que a mesma tenha mais o intuito de sublinhar a necessidade de actuação das Forças Armadas, no quadro interno.

Face ao exposto anteriormente, fica patente estarmos, em Portugal, perante uma visão parcelar, redutora e exclusivista das relações internacionais, da segurança e da defesa e da forma como a Diplomacia, Segurança Interna, Defesa, Justiça,

Administração Pública, Educação, Saúde e Economia se deverão inter-relacionar com o fim de ser garantida uma maior coerência e transversalidade da segurança interna e da política externa nacional. Nos dois últimos programas de Governo, adoptar uma visão restritiva da noção de segurança, conferir uma relevância mitigada à componente de segurança humana e focar todas as atenções na projecção expedicionária das Forças Armadas, omitindo o vector de cooperação multilateral das Forças e Serviços de Segurança e da componente de cooperação judiciária internacional, não é apenas uma questão simbólica, constitui uma opção com indubitável significado político.

Um mínimo de recuo analítico mostra-nos, efectivamente, carências gritantes. Quanto à definição do (actual) conceito estratégico de defesa nacional, para Pedro Sousa, “procedeu-se à catalogação quer do terrorismo transnacional, quer da criminalidade organizada transnacional como formas de agressão externa, que, pelo seu significado e dimensão, podem afectar de forma séria e fundada os bens jurídicos fundamentais que a Constituição aponta como fazendo parte do objecto da defesa nacional, justificando-se, desta forma, no plano interno, uma reacção de natureza militar proporcionada, confinada, por conseguinte, ao espaço físico do território nacional, tratando-se de «uma espécie de vertente interna da defesa nacional, que se distingue da segurança interna pela natureza externa da ameaça»” (Sousa, 2009: 28).

Embora seja incontestável a necessidade de prever, do ponto de vista legal e doutrinário, a utilização de meios militares em situações excepcionais em território nacional que não as previstas no estado de sítio e estado de emergência – e não tornar este empenhamento a regra, como acontece em Estados de direito mais frágeis, onde a insegurança pública atinge níveis incontrolláveis -, uma das razões que mais tem justificado este crescente debate em torno do papel das Forças Armadas na segurança interna está relacionada com a necessidade de atribuir aos militares um novo papel face à reconfiguração das crises e dos conflitos. Trata-se de encontrar «um novo espaço» para os três ramos militares (e em especial para o exército). Numa conjuntura em que o emprego clássico das Forças Armadas em conflitos inter-estatais é cada vez menos frequente, onde o factor tecnológico e a aposta táctica e operacional privilegiam a procura de alvos cirúrgicos face a ameaças que podem exceder as capacidades normais das forças e serviços de segurança, torna-se crucial para os Governos e chefias militares, até tendo em conta a defesa de interesses corporativo-estatutários, justificar e rentabilizar os orçamentos militares aprovados em tempo de paz.

As questões de fundo permanecem, porém, por definir: será de prever uma situação intermédia, entre os estados de sítio e de emergência, numa circunstância (digamos) de normalidade? E em que termos se definirá esse estágio intermédio? Estarão os cidadãos, os eleitores, dispostos a abdicar de direitos, liberdades e garantias para permitir o empenhamento de militares em determinadas ocorrências de carácter mais violento em contexto de segurança interna? E nessas situações: quem comandaria? Quem coordenaria? Quem controlaria?

Tal como a Lei de Segurança Interna (LSI), também a LDN e o conceito estratégico de defesa nacional tem várias disposições gerais sobre a coordenação entre as forças de segurança e forças armadas (ao nível interno). Numa realidade em que a incerteza e o desconhecimento reinam no que concerne a eventuais ameaças, em que o “inimigo” não se dá a conhecer antes de actuar, muitos autores defendem que a actuação das Forças Armadas no quadro da segurança interna deve ser aprofundada e preconizam a definição de um estado ‘intermédio’ ou ‘pré-estado de excepção’. Citamos apenas alguns exemplos. O ex-ministro da Defesa e da Administração Interna Figueiredo Lopes<sup>73</sup> defendeu que as Forças Armadas deviam poder auxiliar as polícias em “situações de extrema gravidade” ao nível da segurança interna, sem ser necessário declarar “estado de emergência”. Loureiro dos Santos afirma a este propósito que “fica tipificado um estado intermédio, entre a situação de paz, de um lado, e os estados de excepção (sítio e emergência), e a situação de guerra, do outro”<sup>74</sup>. Igualmente Gil Prata defende que “a actividade de defesa nacional e a actividade de segurança interna visam, cumulativamente, a obtenção de um estado de segurança nacional. Podemos ainda dizer que a actividade de defesa nacional compete essencialmente às Forças Armadas e a actividade de segurança interna compete essencialmente às polícias (...). O facto de a Constituição não fazer referência expressa ao emprego das Forças Armadas na área da segurança interna em apoio às forças de segurança, não significa que não seja admissível esse emprego. Pelo que, no âmbito de actuação das Forças Armadas, devem ser compreendidas também as ameaças cujas acções são desenvolvidas no interior do Estado, mas cuja origem está no exterior. Trata-se da vertente interna da defesa nacional que se distingue de segurança interna pela natureza externa da ameaça. Pelo que, assim o entendemos, para fazer face a uma ameaça transnacional, pode ser usado o instrumento

---

<sup>73</sup> Declarações à Agência Lusa no dia 21 de Junho de 2010.

<sup>74</sup> Figueiredo Lopes, *Reorganização da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, in *Jornal Público* de 15 de Janeiro de 2009.

militar complementarmente ao instrumento policial” (Prata, 2010) <sup>75</sup>. Ainda para o mesmo autor, fora dos estados de excepção para fazer face a ameaças e riscos para a segurança interna (i.e. criminalidade organizada, violenta e grave) as Forças Armadas não actuam no quadro da defesa nacional, devendo actuar sob controlo das forças de segurança: “se a Constituição permite a intervenção das Forças Armadas, com controlo das autoridades civis e das forças de segurança, em situação de perigos graves para o Estado e para a segurança das populações, não poderá deixar de permitir a intervenção de forças militares em reforço das forças de segurança e sob controlo operacional destas em situações cuja intensidade ou gravidade da ameaça não justifique a declaração de estados de sítio. Pelo que, em casos de insuficiência ou de falência das forças de segurança, por exemplo no combate ao terrorismo, crime organizado ou controlo de fronteiras contra a imigração ilegal e tráfico de droga, parece pouco inteligente e insensato o não emprego de elementos ou Unidades militares das Forças Armadas em acções de segurança interna. Entendemos que, nestas situações, qualquer intervenção de recursos policiais e militares deverá ter em conta a necessidade, a subsidiariedade e a proporcionalidade destes recursos (...). Pode haver situações de ameaças e riscos para a segurança interna que não justifiquem a decretação de Estado de Excepção mas que exijam a intervenção de forças ou unidades militares em apoio ou reforço das forças de segurança. Consideramos que, porque nestas situações não actuam no quadro da defesa nacional, estas forças devem actuar sob controlo das forças de segurança” (Prata, 2010). Esta posição parece demonstrar uma maior abertura doutrinária das Forças Armadas nesta matéria.

Porém, muitos dos defensores do alargamento das missões das Forças Armadas ao nível interno não abordam nem admitem a articulação entre estas e as Forças de Segurança no âmbito supranacional<sup>76</sup>, como se este campo de actuação fosse exclusivo dos três ramos militares.

---

<sup>75</sup> Gil Prata sustenta ainda que “no âmbito dos Estados de Excepção e principalmente do Estado de Sítio, as Forças Armadas, em obediência ao poder político, intervêm com a sua estrutura e cadeia de Comando e estado-maior no comando e controlo das Operações, apesar de ser uma intervenção no âmbito, embora não exclusivo, da segurança interna (...). Em nosso entender, o recurso a meios militares em situação de necessidade pública que não implique, todavia, a declaração de Estado de Excepção pode ser possibilitada em reforço dos meios policiais, nos termos do n.º 6 do art.º 275.º, porque a segurança se situa entre as necessidades básicas da população. Esta intervenção será determinada pelas autoridades governamentais e sob a sua direcção, porque compete a estas, nos termos constitucionais, praticar todos os actos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades colectivas (art.º 199.º). E, como já referimos anteriormente, a segurança é uma necessidade colectiva e um direito dos cidadãos”. Prata, Gil, In Operacional. Defesa, Forças Armadas e Segurança. 06JAN2010 [www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/](http://www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/)

<sup>76</sup> É enunciado na RCM n.º 6/2003 de 20 de Janeiro, no ponto 6 (Ameaças relevantes) que a defesa nacional “deverá ter a capacidade para participar na segurança interna, nos termos da lei” e no ponto 8.2.

Consideramos, assim, que tal como é estatuído no conceito estratégico de defesa nacional e, por diversos autores, a existência de uma vertente interna da defesa nacional que se distingue da segurança interna pela natureza externa da ameaça<sup>77</sup>, existe também uma vertente interna da segurança externa – corporizada, por exemplo, na cooperação policial europeia e nas operações policiais da ONU e de gestão de crises da U.E -, a qual, tem sido, de certa forma, esquecida ao nível do pensamento estratégico. Esta dimensão externa da segurança interna faz também parte integrante da defesa nacional e interessaria equacionar mecanismos de coordenação no plano externo entre defesa, justiça, segurança interna, e ainda outros vectores da nossa política externa. Como é óbvio, existem vertentes desta interacção supranacional que terão que ser operacionalizadas por áreas específicas. Por exemplo, na nossa opinião, a intervenção em relação a ameaças de cariz eminentemente criminal, bem como a aspectos de reforma de serviços policiais, de justiça e prisionais em Estados falhados ou pós-conflito, deverá ser efectuada prioritariamente pelas componentes de justiça e de polícia, admitindo-se, em regime de complementaridade, uma abordagem ou resposta militar.

O combate ao terrorismo não é algo que possa obedecer a estratégias unidimensionais e apoiado em meios exclusivamente militares (Simões, 2004: 511), mas sobretudo “uma tarefa das forças policiais e do sistema judicial, uma vez que o terrorismo é mormente uma forma de crime organizado” (Oeter, 2006: 233-234)<sup>78</sup>. Ou seja, mais do que apenas a substância deve ser modificada. A resposta ao terrorismo “deve ser dada pelo direito e não através de declarações de guerra” (Booth, 2007: 436). A tentativa sistemática de dar ao terrorismo, em algumas das suas vertentes, respostas apenas militares – no âmbito de uma abordagem fragmentada, segundo a qual, a

---

(Missões e capacidades das forças armadas) que as forças armadas deverão “ter capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”.

<sup>77</sup> Parecer n.º P001472001 da Procuradoria-Geral da República, nota 67. Disponível em [www.pgr.pt](http://www.pgr.pt). Consultado em 12 de Fevereiro de 2009.

<sup>78</sup> Oeter refere ainda que “o uso da força militar desempenha apenas um papel suplementar. Existem todavia situações em que a cooperação internacional atinge os seus limites, quer porque o Estado em causa não se mostra disposto a combater os movimentos terroristas que actuam no seu território, quer porque o Estado é tão fraco e frágil que simplesmente não consegue fazer nada contra movimentos terroristas armados actuando a partir do seu interior. Neste caso, as operações militares podem ser necessárias, obedecendo a certas condições. Tais operações devem, no entanto, manter-se dentro dos limites do Direito Internacional (...). A força militar deve exercer-se apenas contra objectivos militares (...), os civis devem ser poupados aos efeitos da actuação militar – uma condição que não é fácil respeitar, uma vez que os atacantes terroristas tendem a actuar disfarçados como elementos da população civil (...), os terroristas capturados devem ser considerados civis protegidos no sentido do artigo 4.º, n.º 1, da IV Convenção de Genebra, pelo menos se forem capturados em território ocupado, e devem ser tratados de acordo com os princípios estabelecidos em pormenor pela IC Convenção da Genebra” (Oeter, 2006: 233-234).

violência se combate prioritariamente pela violência, não resolveu o problema, mesmo que tenha ocasionalmente atenuado as suas manifestações, quando este assumia ainda um carácter raro e disperso. Hoje, torna-se cada vez mais difícil atenuá-lo recorrendo às estratégias e táticas tradicionais, dado que os grupos terroristas e insurgentes operam e têm impacto à escala global.

A importância da componente *intelligence* na luta contra o terrorismo tem vindo a ser salientada por diversos especialistas. Recentemente, defende esta tese, ao referir que: *muito mais do que a 'força' dos militares são as informações, recolhidas no terreno pelas forças de segurança e pelas 'secretas', que devem assumir o protagonismo da luta contra o terrorismo*. Conclui que, apesar de Portugal não estar incluído nos alvos prioritários da *Al-Qaeda*, existem, por um lado, um conjunto de sinais que indicam a movimentação de operacionais no nosso país e, por outro lado, que o grau de risco tem vindo a aumentar. Quer pelo maior protagonismo internacional de figuras portuguesas, como Durão Barroso (UE) ou António Guterres (ONU), quer pela presença de militares lusos em zonas como o Afeganistão "facto que decerto não deixará de ser considerado pelos ideólogos da *Al-Qaeda* na formulação da sua lista negra". Para Torres, não se deve "alinhar" pela corrente protagonizada pelos EUA da "guerra contra o terrorismo" com as Forças Armadas na linha da frente da estratégia que levou à ida para o Iraque ou Afeganistão, "sem que o problema se tenha resolvido". Na sua opinião, num país de poucos recursos financeiros como o nosso, "deve ser conferido um especial enfoque à actividade contínua de recolha de informações, não só através do Serviço de Informações, mas também pelas diversas polícias que estão implantadas no terreno, incluindo num quadro de cooperação internacional, bem como um maior investimento na fiscalização das actividades potenciais de apoio ao terrorismo, como o controlo de armas e explosivos". Isto porque, apesar de ainda não termos sido alvo de atentados, ainda segundo Torres, "o nosso país tem todas as condições para se tornar um local de recuo de excelência para qualquer organização terrorista". Entre outros, explica, "situa-se em pleno espaço Schengen, a poucas milhas da região do Magreb e a meio caminho entre a América e a Europa (região Autónoma dos Açores)". Mais "grave", "Portugal tem um sistema de segurança interna ainda radicado na fase clássica do terrorismo doméstico, um sistema judicial moroso, formalista e vocacionado para o crime convencional, documentos de identificação muito expostos a contrafacção e a falsificação tem um arquétipo legal predominantemente garantista e forças de segurança financeiramente atrofiadas, com índices de investimento inferiores a 1% do seu orçamento". Defende que "ninguém melhor faz a guerra que os

militares, na verdadeira acepção da palavra, mas em questões de segurança interna devem assumir funções de estrita complementaridade sistémica. Colocar as Forças Armadas no epicentro de um combate a uma ameaça difusa, como é a do terrorismo islâmico, perfeitamente disseminada entre a comunidade, pode até ser contraproducente por questões de vocação, de filosofia de actuação e de preparação técnico-táctica” Considera que “qualquer tipo de terrorismo, maxime o de inspiração islâmica, merece a preocupação de qualquer governo ou população, já que, por princípio, é uma ameaça à escala global. No entanto, como se trata de um terrorismo estratégico, orientado e calculista, existem países que são considerados alvos prioritários e outros secundários. Portugal encontra-se neste último grupo”. Finalmente, na sua opinião<sup>79</sup>, no quadro de segurança interna, “assume funções cruciais como a protecção das populações e infra-estruturas urbanas, o controlo das armas e explosivos, a segurança pessoal de altas entidades, a segurança dos aeroportos internacionais, a protecção da quase totalidade das instalações diplomáticas, a actuação táctica, em casos de incidentes excepcionalmente violentos através da Unidade Especial de Policia, ou até a investigação de um tipo de criminalidade de pequena-média dimensão precursora e alimentadora do terrorismo ”<sup>80</sup>.

A este combate militar a algumas formas de terrorismo não estarão, por um lado, alheios a grupos de interesses ligados a complexos militares-industriais e governos com interesses geo-estratégicos que preferem o uso da violência directa para consolidar os seus interesses hegemónicos (Simões, 2004: 511). Paul Rogers considera que “*the War on Terror as a response to the 2001 attacks in New York and Washington came to dominate international security, not least by embracing robust military operations as the principal response to the attacks. Given the failure of such responses to have the intended effects, it is possible that there will be rebalancing of counter-terrorism strategies, although the long time scale of the al-Qa’ida strategy and the long-term*

---

<sup>79</sup> Declarações prestadas pelo Superintendente Matos Torres na edição de 26 de Setembro de 2009 do Diário de Notícias.

<sup>80</sup> Stan Taylor, “*two approaches to combating contemporary Jihadist terrorism have been to create new intelligence agencies and sub-agencies and to devote even larger sums to counterterrorism. These very responses increase the cumbersome nature of intelligence agencies and diminish coordination and correlation – the very source of intelligence failures. The tendency to assume that the next terrorist attack will be like the last one takes intelligence assets away from the developments that may lead to the next, and different, attack. The 2003 Iraqi War (in ways merely part of the War on Terrorism) was initiated on the basis of faulty intelligence brought about by decision makers so hungry for supporting evidence that they could shop around for analytical products that supported their predilections and could use raw, unprocessed, intelligence if it supported their views. The question of whether the decision to invade Iraq was an intelligence failure or a policy failure is still open to debate, although sufficient blame exists to taint both decision makers as well as the practices of some intelligence agencies*” (Taylor, 2007: 248-269).

*importance of the Persian Gulf region to the USA may militate against this. Given the developments in terrorist tactics and the factors aiding movements, it would appear that it would be wise to embrace a fairly fundamental rethinking of Western policies in general, and US in particular*” (Rogers, 2008: 184). Colocam-se novos desafios aos Estados Unidos, à União Europeia e às novas potências emergentes quanto à melhor forma de gerirem as crises contemporâneas, debatendo-se entre a implementação de uma estratégia essencialmente «musculada» (casos do Iraque e do Afeganistão) e uma estratégia em que se combine *hard power* e *soft power*. Não faltarão cenários onde a comunidade internacional será chamada a intervir nas próximas décadas do séc. XXI. O dilema continuará a ser entre a tentação de obter resultados rápidos e tangíveis, para contentar as opiniões públicas nacionais, poupar recursos financeiros e diminuir o número de baixas humanas e a aposta em programas de desenvolvimento estrutural e estruturante, de construção de instituições e de construção de competências e de capacidades locais, arriscando um efeito mais mediato e intangível.

Azeredo Lopes defende que o novo conceito estratégico de Defesa Nacional assenta num princípio de relativa permeabilidade. Todavia, adverte que “uma «tentação» da «militarização» das necessidades de segurança desvaloriza a necessidade de uma Polícia forte, apetrechada e primariamente competente para enfrentar estes novos desafios que temos perante nós” (Azeredo Lopes, 2005: 18). De facto, a Segurança Nacional não deve ser entendida como um assunto maioritariamente militar. Conforme menciona José Torres, “o próprio conceito estratégico de Defesa Nacional pretende evitar uma sobreposição com o conceito de segurança nacional ao direccionar exclusivamente a defesa para o enfrentamento de um inimigo externo. Demarca muito claramente a área normal de intervenção das Forças Armadas e das Forças de Segurança”. (Torres, 2006: 26)<sup>81</sup>. Neste contexto, é nossa opinião que, gradualmente e após os necessários ajustamentos normativos, se deve substituir o uso do termo Defesa Nacional, o qual deverá ser entendido como um processo para a obtenção do estado de segurança, por Segurança Nacional.

Em termos conceptuais, a Defesa Nacional, de acordo com o próprio Instituto de Defesa Nacional (IDN), deverá ser entendida como “o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente

---

<sup>81</sup> José Torres cita Miranda e Morais, de forma a concretizar a sua opinião: “a actividade de defesa não se identifica com o finalismo da segurança interna, mas antes com a segurança externa que envolve intangibilidade do território, a independência do poder Estadual e a liberdade, vida, integridade física e os bens das populações (Miranda & Morais, 2005: 81).



integradas e coordenadas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças”<sup>82</sup>. A Segurança Nacional é mais “uma actividade global do Estado, tal como o Desenvolvimento e o Bem-Estar” (Santos: 2003: 266), sendo o governo responsável pela sua concepção, execução e fiscalização. Face a este enquadramento, “será desprovido de sentido que a norma orientadora da Segurança Nacional seja ligada às Forças Armadas como o é a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (...). O próprio conceito de Defesa Nacional deve ser abandonado enquanto algo exclusivamente militar. A Defesa Nacional deve ser entendida como um processo para obter o estado de ‘Segurança Nacional’. É um processo dinâmico em que todas as envolventes da segurança devem participar” (Torres, 2006: 27).

Para ultrapassar alguns dos «dogmas» do século XX – decorrentes da Guerra Fria – segundo os quais, quando se aborda o tema “segurança” se está a falar de polícia e quando se debate o tema “defesa” se está a pensar essencialmente em matérias militares, ter-se-á que adoptar uma visão holística da Segurança Nacional, englobando Forças Armadas, as Forças e Serviços que integram o Sistema de Segurança Interna, a vertente económica, a vertente societal e a vertente ambiental. Todas estas vertentes parecem estar tendencialmente cada vez mais centradas na *pessoa humana* como um fim em si mesmo, conforme definida por Immanuel Kant, e não como um instrumento ou meio do Estado.

O que pode e deve ser melhorado? A relação entre o plano interno e externo da segurança deverá ser, do nosso ponto de vista, biunívoca, dialéctica e não num só sentido, “não devendo também ser esquecidas competências, tempo de acção e unidade de direcção” (Espírito Santo, 2002: 667).

As implicações parecem-nos evidentes. A segurança é primordialmente (mas não exclusivamente) “uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um bem público, porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a Segurança é um factor da Liberdade” (Severiano Teixeira, 2002: 10). A dicotomia “entre segurança e insegurança deve ser definida em função de vulnerabilidades – internas e externas – que ameaçam ou têm o potencial de destruir ou enfraquecer as estruturas territoriais e institucionais do Estado” (Ayoob, 1995: 9).

---

<sup>82</sup> In textos policopiados fornecidos aos auditores do IDN em 2009.

As Forças Armadas poderão ter um papel importante a desempenhar na segurança interna, bem vincado no âmbito do conceito estratégico de defesa nacional, mas será importante estabelecer os normativos legais, protocolos de procedimento, os mecanismos de comando, controlo e coordenação operacional entre as forças de segurança e forças armadas em situações cuja intensidade ou gravidade da ameaça não justifique a declaração do Estado de Sítio – caso de desordens públicas generalizadas, crime violento e organizado, etc.

Como já referimos, carece também referência expressa, nos diplomas legais e num eventual conceito estratégico de segurança nacional, as missões desempenhadas pelas polícias no âmbito internacional e a relevância que esta dimensão tem vindo a adquirir ao nível da segurança interna, para a defesa nacional e para a política externa, bem como para o esforço internacional de combate a fenómenos criminais cada vez mais interdependentes e perniciosos para a estabilidade dos Estados de direito.

Este esforço de revisão de conceitos poderá ajudar a consolidar a noção de Segurança Nacional, uma maior interacção entre organizações internacionais, os Governos e respectivas forças armadas, polícias e serviços de informações, entidades públicas e privadas, universidades, empresas e todos os restantes actores relevantes nos Estados de Direito contemporâneos.

Apesar da crescente interpenetração entre ‘segurança’ e ‘defesa’, e de em Portugal fazer sentido a definição de uma estratégia de Segurança Nacional, não nos parece que se deva caminhar para a fusão do MDN e do MAI, criando um Ministério da Segurança Nacional, como tem sido sustentado por alguns autores, dado que, apesar da actual conjuntura complexa, não existe uma total sobreposição entre actividades de segurança interna e de segurança externa, bem como das missões das polícias e das forças armadas. O MAI e MDN têm o seu quadro de competências bem definido e a sua especificidade de actuação, tanto em termos nacionais como internacionais, embora se deva pugnar por um crescente trabalho em conjunto, já previsto legalmente [pelo menos, em território nacional], mas ainda pouco operacionalizado no terreno. Para tanto, faltará a definição de regras de empenhamento e do comando e controlo nas situações em que actuem de forma combinada em missões no estrangeiro e internamente.

O debate emergente em Portugal quanto à necessidade de ser atribuído um papel mais activo às Forças Armadas no quadro de segurança interna, traz subjacente, não apenas uma tomada de consciência de que há um novo contexto geo-estratégico de

ameaças e riscos e da sua forma de manifestação, mas dá corpo, também, à procura de um novo papel para as Forças Armadas (e sobretudo para o Exército) – tendo ademais em consideração diversas alterações legais como a extinção do serviço militar obrigatório, a pressão política para a diminuição de quadros, a alteração da utilização das Forças Militares, não tanto em contexto de guerra clássica, mas mais em operações de paz ou em conflitos armados assimétricos com movimentos insurgentes que combinam acções terroristas e tácticas de guerrilha. Outros tantos constrangimentos, por outras palavras, com uma alçada que não deixa de alterar profundamente as circunstâncias com que deparamos.

No entanto, e compreendendo o interesse e necessidade desta actuação das Forças Armadas, fará sentido aprofundar o enquadramento da sua actuação na segurança interna, sendo nossa opinião que deverá ser previsto que as Forças Armadas, ao actuarem supletivamente em contexto de segurança interna, em termos preventivos ou reactivos, o façam sob o comando e controlo das Forças de Segurança e em situações excepcionais sob o comando do Secretário-Geral de Segurança Interna – ou seja, de modo simétrico e inverso ao constitucionalmente previsto nas situações de estado de sítio e de emergência em que as Forças de Segurança ficam sob o comando do Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas (CEMGFA).

A teorização em torno do Direito Penal do inimigo, da guerra contra o terrorismo, da guerra preventiva, do derrubar dos tradicionais conceitos de segurança interna e defesa e “a desedificação da pessoa como sujeito de direitos e deveres em prol da descoberta da verdade e da implementação da paz pública americana” (Valente, 2009: 99), seguida pelas políticas públicas de segurança e defesa da maioria dos Estados do ocidente, tem criado um estado de excepção permanente, apoiado no belicismo e na musculação do combate ao terrorismo e a fenómenos conexos. Numa conjuntura de desorganização e de desorientação das políticas criminais nacionais e supranacionais, muitas destas tendências têm ganho terreno nos planos governamental, académico e no seio da opinião pública. Se estamos em guerra não se aplica o Direito Penal, “mas a Convenção de Genebra, que tutela a vida e a integridade física e demais direitos elementares de subsistência dos prisioneiros de guerra. Mas, se estamos no quadro da prevenção dos crimes da tipologia terrorismo, aplica-se o Direito Penal material processual penal dotado de todas as garantias jus constitucionais e legais. Os suspeitos de crimes de terrorismo são pessoas – seres humanos – e têm de ser tratados como seres humanos dotados com igualdade em dignidade” (Valente, 2009: 100).

O terrorismo não deve ser considerado um acto de guerra, mas sim criminalidade grave, organizada e violenta. As políticas criminais de combate ao terrorismo não deverão ser impregnadas por conceitos de perseguição ao inimigo, de vingança «olho por olho» e de punibilidade, mas sim delinear a estratégia para identificar e deter os suspeitos de crimes de terrorismo, em respeito pelas garantias constitucionais e legais de um Estado de direito democrático.

O equilíbrio entre o direito à segurança, o direito das vítimas e a protecção dos direitos, liberdades e garantias do arguido é um compromisso imprescindível no Estado de direito. O terrorismo, a criminalidade organizada e a criminalidade económico-financeira justificam cabalmente a criação de institutos mais severos, eficazes e expeditos ao nível da prevenção, investigação e sancionamento. No entanto, há um núcleo essencial de direitos, liberdades e garantias que não pode ser afectado nesta luta contra o crime, sob pena de descaracterização do Estado de direito. A presunção de inocência, o direito de ser representado por advogado, o direito de recurso, a proibição da tortura e a proibição da pena de morte inserem-se neste núcleo intangível. A grande vantagem estratégica do Estado de direito democrático na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada advém da sua superioridade ético-política (Pereira, 2004: 77 e ss). Os grandes desafios do direito do século XXI passam por “um direito penal do risco, capaz de maior eficácia na protecção dos interesses individuais e colectivos com salvaguarda das garantias do processo penal democrático. Por este ser capaz de fazer face aos riscos da vida moderna e das novas formas da criminalidade organizada global sem perder a sua face humana e justa. Um processo penal de um mundo tornado pequeno demais pela *internet* e grande demais pelos paraísos fiscais” (Morgado, 2003: 11). O desafio consistirá em garantir a segurança, em realizar a justiça, com o fim último de não só manter, mas de aprofundar a liberdade.

### **II.3. Internalização e Externalização**

No século XVI, Maquiavel distinguiu de forma clara, as ameaças de origem interna, das ameaças de origem externa. Não obstante esta divisão aparentemente inquestionável, o autor considerava, já na época, que se verificava uma interdependência entre aquelas dimensões das ameaças e da segurança, ao referir que “sempre as coisas internas se manterão firmes, quando estejam firmes as externas [e vice-versa]” (Maquiavel, [1532] 2003: 88). No entanto, com o desenvolvimento dos

Estados-Nação, a consolidação dos normativos legais, das políticas públicas e consequente organização e formação dos exércitos nacionais e das polícias, a autonomia entre a segurança interna e externa começou a ser definida de forma mais vinculada. Esta estanquicidade acabou por se manter até ao último quartel do século XX.

Com o desfecho do século XX e início do século XXI, a mundialização e a «desterritorialização» das questões da segurança, dos conflitos armados ou diplomáticos e da ameaça terrorista tem provocado uma crescente descoincidência entre a “fronteira geopolítica” e a “fronteira da segurança” – e têm conduzido a uma indissociável ligação e interpenetração entre a segurança externa e interna. Como? Numa perspectiva Neo-Realista, a segurança interna deixou de ser um fenómeno geograficamente assente e o respectivo vector internacional (ou externo) “passa a constituir uma dimensão construtiva e explicativa da dimensão interna da segurança” (Fernandes: 2005: 145), acabando por consolidar, por parte dos Estados, um conhecimento e visão mais transversal dos mecanismos globais e nacionais de resposta preventiva e reactiva.

De acordo com a Estratégia de Segurança Interna da U.E. de 2010 “um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa. A cooperação internacional da U.E. e dos seus Estados-Membros, tanto a nível bilateral como multilateral, é essencial para garantir a segurança e proteger os direitos dos nossos cidadãos, assim como para promover a segurança e o respeito pelos direitos no estrangeiro. É preciso que as políticas da U.E. em relação aos países terceiros contemplem a segurança como um factor chave e desenvolvam mecanismos de coordenação entre as políticas de segurança e outras conexas, como a política externa, onde devem ser tidas cada vez mais em conta as questões de segurança numa abordagem integrada e pró-activa” (Conselho Europeu, 2010: 30)<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> De acordo com a Estratégia de Segurança Interna da U.E. de 2010: “é necessário estabelecer relações com outros países no âmbito de uma abordagem global da segurança, colaborando de forma muito estreita com eles e, quando necessário, apoiando o seu desenvolvimento institucional, económico e social (...) Há que reforçar a cooperação e a coordenação com as organizações internacionais no domínio policial, em particular com a Interpol. Os Estados-Membros devem desenvolver, quando adequado, abordagens bilaterais regionais para enfrentar ameaças específicas. São de crucial importância os esforços para combater a criminalidade transnacional também fora da U.E. e para fortalecer o respeito pelo Estado de direito. Por conseguinte, deve ser ainda mais reforçada a cooperação no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, especialmente entre as agências da U.E. e as respectivas missões. É importante uma maior participação dos serviços policiais e dos órgãos competentes em matéria de justiça, liberdade e segurança a todos os níveis das missões de gestão civil das crises, para que possam participar na resolução de conflitos mediante a colaboração com todos os outros serviços presentes no terreno (militares, diplomáticos, serviços de urgência, etc.). Há que prestar uma atenção especial aos chamados

A fundamentação e sentido da projecção externa da segurança interna e da dimensão interna da componente de defesa podem ser encontrados num quadro de densificação do conceito de segurança que excede os limites herdados da concepção *Vestfaliana* do Estado-Nação, de soberania, de identidade nacional. No mundo contemporâneo em permanente mudança, globalizado, massificado e marcado pela complexidade, as crises, os conflitos armados inter e intra-Estados, a criminalidade transnacional e mesmo a criminalidade de massa ou comum, que no passado tinham uma origem e base eminentemente nacional, são cada vez mais multidimensionais, dinâmicos, flexíveis e reticulares, não se restringindo a estruturas rígidas e piramidais.

Identifiquemos inovações de monta. Fruto de uma nova conjuntura geopolítica e securitária, com o surgimento da criminalidade organizada transnacional e do terrorismo global que recorrem ao factor tecnológico e a metodologias paramilitares, os Estados, as organizações e os cidadãos não se encontram imunes às suas actividades e efeitos nefastos. As tradicionalmente designadas ameaças e agressões externas têm, cada vez mais, bases de sustentação e de apoio nas fronteiras internas dos Estados, o que, em muitos casos, cria a dúvida sobre a sua verdadeira origem. Do mesmo modo, as ameaças internas recorrem a estratégias de externalização, no sentido de financiarem as suas actividades e de procurarem bases de apoio – veja-se o caso da ETA. Neste contexto, a distinção conceptual entre as áreas de actuação externa e as áreas de actuação interna perdeu a clareza do passado, pelo que se exige uma redefinição entre o que se considera por segurança e defesa e por segurança interna e segurança externa.

Seria no entanto laborar num erro, em nossa opinião, exagerar as mudanças indubitáveis a que assistimos. Apesar de tudo, parece-nos que existe (ainda) uma delimitação conceptual entre segurança interna e externa, mas esbatida e cada vez mais porosa. Mesmo o crime organizado e a criminalidade de massa e «de oportunidade» têm uma relação intrincada entre si – de suporte, de recrutamento, de financiamento -, a qual, ajuda a agravar os sentimentos de imprevisibilidade e de risco constante, omnipresentes na actualidade.

Os papéis tradicionais reservados às forças armadas, forças de segurança e comunidade política estão em redefinição. De acordo com Nuno Rogeiro “a profissão das armas está, hoje em dia, em muitos países do mundo, a atingir um rumo que, de

---

«Estados frágeis ou em «situação de ruptura» para que não se transformem em placas giratórias da criminalidade organizada e do terrorismo” (Conselho da U.E, Bruxelas, 2010: 29-30).

certa forma, lhe faz perder a alma ou a essência. E a perder a alma por dois motivos: por um lado, pela introdução das novas tecnologias, que tornam quase desnecessárias as estruturas militares clássicas e, por outro, (...) uma certa tendência para a «policialização» dos militares, porque estão hoje a ser utilizados em tarefas policiais, nomeadamente na interdição das rotas da droga, no combate ao narcotráfico e naquilo a que poderemos chamar de guerras de fraca (ou baixa) intensidade, onde muitas vezes a missão da polícia e do exército é de difícil distinção” (Rogeyro, 1991: 95).

Numa outra perspectiva, embora relacionada com a anterior, Proença Garcia defende que “com a *civilização*, a distinção entre civil e militar ficará esbatida, uma vez que já não são apenas as Forças Armadas que entram em combate, mas as comunidades políticas que elas servem. Assim, este fenómeno de interpenetração é indicador de um novo tipo de Forças Armadas” (Proença Garcia, 2009: 99). Na mesma linha, outros autores referem que as Forças Armadas “tendem a ser profissionais, com efectivos substancialmente mais reduzidos, com uma maior ligação aos meios universitários e centros de investigação, a integrarem mais mulheres e minorias e, em certa medida, tende-se para uma privatização da actividade militar” (Moskos, Williams e Segal, 2000).

A conjuntura é, assim, intrincada, mas as estratégias de adaptação a uma realidade mais fluida são implementadas a diversas velocidades em diferentes contextos geopolíticos. Estamos perante uma tendência de redefinição gradual das missões e *modi operandi* que exige uma mudança nos normativos e um aprofundamento dos mecanismos de comando, de controlo e de coordenação entre as forças armadas, polícia, magistratura, serviços de informações, protecção civil e emergência médica, uma maior ligação destas com centros de investigação, necessidade por todos sentida, por todos propalada, mas sendo por todos igualmente obstaculizada, devido a interesses corporativos das próprias organizações e/ou de grupos de pressão no seio das próprias instituições.

Outra coisa não seria de esperar. Na sociedade de risco dá-se um vincado alargamento do espectro das ameaças e das vulnerabilidades (Beck, 1992: 19). As ameaças tradicionais “eram originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados. As novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. As ameaças «tradicionais» concorrem com «novas» ameaças, com carácter assimétrico e

transnacional e com elevada imprevisibilidade quanto à sua emergência (tempo, local e forma), intensidade e ritmo de evolução” (IPRI, 2006: 4).

Na “modernidade líquida” geradora de incerteza (Bauman, 2007: 12), os Estados tentam responder aos novos desafios colocados pela crescente demanda de segurança por parte das organizações e dos cidadãos. O terrorismo e a criminalidade organizada recorrem às novas tecnologias de informação, às facilidades de transporte, à especialização de tarefas, à inteligência combinada com violência, à internacionalização, ao trabalho em rede, caracterizam-se por um grande espírito de iniciativa e mentalidade empresarial, respondendo a situações de mercado em constante mutação, factores que preconizam “uma resposta dinâmica, coordenada, integrada e multidisciplinar” (Sousa, 2006: 326). Neste contexto, a segurança militar deixou de ser o único e principal domínio da segurança, mas “um de cinco sectores principais da segurança, juntamente com a segurança ambiental, económica, societal e política” (Buzan, 1991: 24), transportando, assim, para o âmbito da segurança, riscos decorrentes, entre outros, de potenciais pandemias, de problemas na cadeia alimentar, da circulação rodoviária, de crises económicas, com consequências para a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

Verifica-se uma alteração do objecto e dos instrumentos da segurança, bem como do número e tipologia dos actores que produzem e distribuem aquele “bem” no plano supranacional. A segurança já não se limita ao vector estadual, focando-se cada vez mais no actor (a pessoa humana como objecto de segurança) e não no sector (militar ou não militar) (Brandão, 2004: 51). De igual modo, são utilizados de forma combinada *hard power* e *soft power* e as componentes de *security* e *safety* de forma flexível e num *continuum* para fazer face “à geopolítica do caos” (Ramonet, 2001: 11-12) e à internacionalização de ameaças e riscos.

Face ao quadro hodierno de diluição de fronteiras, os Estados não podem actuar isoladamente para prevenir e combater fenómenos como o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos de pessoas, de droga, de armas e de seres humanos, facto que tem levado à articulação e coordenação no plano político e diplomático, e ao aprofundamento da cooperação militar, policial, judiciária e ao nível do vector de *intelligence*. Por outro lado, apostam em prevenir ameaças e riscos e defender a sua segurança longe das suas fronteiras (por exemplo: através de operações da OTAN, da ONU e da UE), de modo a tentarem evitar efeitos directos ou colaterais das multinacionais do crime e da violência no seu território. Conforme refere Adriano



Moreira, “os países não podem hoje proteger os interesses próprios, inevitavelmente articulados com os interesses comuns dos povos, sem parcerias com o resto do mundo. Esta referência às parcerias tem seguramente o sentido de evitar uma admissão explícita de que toda a soberania, no sentido que ainda informa o direito internacional vigente, exige uma reformulação conceitual, pois nenhum Estado detém hoje as capacidades que lhe deram identidade e função”<sup>84</sup>.

No terreno, os limites suscitados são nítidos. Nenhuma Organização internacional nem nenhum Estado estão em condições de lutar isoladamente contra “as novas ameaças e novos riscos”, exigindo-se ao nível interno uma articulação estreita entre forças militares, policiais, magistrados, sociedade civil e não respostas parcelares, à semelhança do que se vai passando [embora ainda sem ser de forma sistemática] ao nível mundial e regional no âmbito das organizações internacionais de cooperação policial e judiciária, de operações de apoio à paz ou de gestão de crises, de troca de informações e de formação técnica.

Adequações e ajustamentos? Nesta conjuntura, as forças de segurança interna ajustam-se ao carácter reticular da “nova criminalidade” e das “novas crises”, flexibilizam estruturas e *modi operandi*, especializam-se, recorrem às novas tecnologias, cooperam entre si ao nível regional e global, projectando segurança para fora dos territórios nacionais e criando simultaneamente valor no quadro de segurança interna, fruto da colaboração e experiência internacional. Em Portugal e no mundo as forças e serviços de segurança configuram-se, de facto, como actores privilegiados no plano supranacional. No nosso país, os quatro níveis macro-estratégicos prioritários são: i) componente policial das operações de paz da ONU; ii) gestão civil de crises da U.E.; iii) cooperação policial europeia no espaço de liberdade, segurança e justiça; iv) cooperação técnico-policial, de âmbito bilateral ou multilateral com os PALOP, Timor-Leste e Brasil. É, deste modo, expectável que esta dimensão externa da segurança interna se alargue, tendo em vista uma prevenção e combate mais eficaz aos (novos) fenómenos criminógenos transnacionais, o que cria desafios e oportunidades para o plano securitário interno.

Como entrever como tal se processa? Regressemos ao enquadramento jurídico, neste caso ao jurídico-constitucional. Actualmente, a *Constituição da República Portuguesa* delimita uma fronteira algo estanque entre a segurança interna e a defesa

---

<sup>84</sup> Artigo de Adriano Moreira, in *Diário de Notícias*, 4 de Novembro de 2008.

nacional, circunscrevendo o âmbito da primeira ao plano interno, e cometendo a sua garantia às Forças de Segurança, e incumbindo às Forças Armadas de assegurar a segunda, uma separação conceptual típica da Guerra Fria no século XX.

Face ao carácter difuso e multidimensional dos riscos, alguns autores defendem que não-de caber, na expressão “externa”, não só as agressões e ameaças clássicas de natureza militar – do tipo invasão ou ocupação de território nacional -, como as novas realidades que afectam os povos neste domínio<sup>85</sup> - criminalidade organizada tentacular, incluindo não apenas os tráficos tradicionais de armas, de droga, de seres de humanos, mas também o tráfico de substâncias NRBQ e de minerais raros, a criminalidade informática e a criminalidade económico-financeira, o terrorismo global, ameaças ambientais, ameaças à saúde pública -, “justificando-se, assim, uma integração actualista” (Sousa, 2009: 84). O conceito de ameaça externa “deverá ser entendido no sentido de incluir igualmente acções desenvolvidas no interior de um Estado, mas cuja causa tem origem no exterior” (Sousa, 2009: 85). Ora, face a estes fenómenos e aos seus efeitos potencialmente devastadores e perturbadores da ordem e segurança pública, da própria estabilidade do Estado de direito e da protecção constitucional dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, as Forças e Serviços de Segurança poderão não ter capacidade suficiente de *per si* para gerirem uma crise grave (mesmo que delimitada no espaço e no tempo), pelo que será de encarar, no plano interno, o emprego das Forças Armadas, de forma proporcionada, confinada ao espaço físico do território nacional, devendo as mesmas agir de modo combinado com os diferentes actores de segurança interna, de protecção civil, de emergência médica e outros considerados adequados.

Em Portugal, a defesa nacional não é [ainda] delegável, nem privatizável, embora, como já vimos, também neste campo se possam observar exemplos externos em que a responsabilidade de importantes componentes da defesa, como sejam o facto da logística e da segurança de instalações e de pessoal ser cada vez mais exercida por empresas semi-públicas ou privadas – *corporate warriors* (Singer, 2003) - em regime de *outsourcing*, não sujeitas a mecanismos de controlo e de inspecção, “subsistindo assim o perigo real de existir um poder militar não residente na legitimidade do Estado” (Proença Garcia, 2009: 118). Devido à crescente demanda da segurança, esta é cada vez mais detida por um elevado número de actores, facto que se comprova, por exemplo, com o aumento crescente da quantidade de empresas de segurança privada nos

---

<sup>85</sup> Parecer n.º P001472001 da Procuradoria-Geral da República, em [www.pgr.pt](http://www.pgr.pt), publicado no DR II Série, n.º 40, de 16 de Fevereiro de 2002.

chamados países desenvolvidos, nos países com democracias estabilizadas, mas também nos designados países do terceiro mundo e nos territórios pós-conflito.

De facto, de acordo com James Cockayne e Emily Speers Mears “em muitos casos, pequenos sub-contratadores locais e grandes companhias multinacionais agregam esforços, movimentos de pessoal e estruturas subsidiárias. Juntas formam uma rede complexa de fornecedores comerciais de serviços de segurança e protecção; apoio operacional em situações de combate, informações, interrogatórios e serviços de detenção; e aconselhamento para formação e reforma das forças e pessoal de segurança locais. Formam, por outras palavras, uma indústria de segurança global. A indústria de segurança global tem crescido de uma forma impressionante após as campanhas militares conduzidas pelos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão. Nos anos seguintes, começaram a receber particular atenção os casos de desrespeito pelos direitos humanos e direito internacional humanitário, tal como de direitos laborais e de não cumprimento de outros padrões de responsabilidade colectiva” (Cockayne & Mears, 2009: 2).

As forças armadas modernas vêm-se obrigadas a redefinir o seu planeamento estratégico e a respectiva doutrina de actuação em cenários de conflito cada vez mais voláteis, apostando também na contratualização e privatização de determinadas tarefas, embora este processo ainda se encontre em fase de desenvolvimento, influenciado por grupos de interesse, por factores economicistas de custo-eficácia, por razões políticas, essencialmente subjacentes à necessidade de conter baixas militares nos teatros de operações, de conter o impacto político negativo nos governos e o descontentamento que as mesmas criariam no seio da opinião pública. Para voltar a um autor já citado: segundo Francisco Proença Garcia, “nesta nova conflitualidade devemos ter em consideração o novo paradigma que surge com a alteração significativa na estrutura das forças armadas e no emergir da *civilização*, onde assumem grande relevância as modernas empresas militares privadas (EMP) que prestam serviços e tarefas de natureza militar (...). Podemos considerar como elementos de diferencialidade das EMP em relação aos mercenários: a sua estrutura organizacional com directores e accionistas; serem legalmente registadas; prestarem contas ao fisco e à segurança social; visarem o lucro a longo prazo; operarem em vários teatros e para vários clientes ao mesmo tempo; ou seja, são organizações privadas de natureza comercial, cujo objecto é o fornecimento de um largo espectro de serviços de natureza militar e de segurança a entidades nacionais e não nacionais, apresentando-se assim como alternativa aos serviços

tradicionalmente consagrados às forças armadas dos Estados” (Proença Garcia, 2009: 117). Outros autores, como é o caso de Phillip van Niekerk, referem-se ao papel que desempenham as companhias militares privadas enquanto sustentáculo de regimes autoritários em diversas regiões do globo, defendendo que “as companhias militares privadas, enquanto novos mercenários da ordem global, permitem aos governos prosseguirem a sua agenda política em zonas quentes do planeta, perante a distância e conforto do cepticismo”<sup>86</sup>.

Apesar de constituir obrigação dos Estados de direito democráticos, garantir o acesso à liberdade, à segurança, à educação, à cultura, à saúde, à segurança social, entre outros direitos e deveres sociais, na transição do *welfare state* para o *new public management*, muitas destas áreas passaram na maioria dos «Estados do ocidente», incluindo Portugal, por um processo de privatização imparável, devendo-se aguardar novos capítulos, pelo menos na Europa continental, no sentido de verificar se esta «desestatização» generalizada será alargada também à componente de defesa.

Que inferências podem daqui ser retiradas? Regressando à questão inicial da crescente interpenetração entre as vertentes externa e interna da segurança, como já aludimos, em Portugal, a LDN no seu Artigo 24.º n.º 1 alínea e), introduz a ideia de que incumbe às Forças Armadas cooperar com as Forças e Serviços de Segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais<sup>87</sup>, ainda que, ao longo deste diploma legal, se continue a utilizar, certamente por imperativos constitucionais, a expressão “agressões ou ameaças externas”. Também no Artigo 35.º da LSI se encontra estabelecida a necessária colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, estando previsto que compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a coordenação operacional.

---

<sup>86</sup> As EMP desempenham missões em territórios de conflito ou de pós-conflito – ex. no Iraque, no Afeganistão, nos Balcãs. Estas companhias privadas poderosíssimas são autênticos exércitos privados (ex. *Blackwater*) que actuam numa perspectiva de subcontratação de treino militar, de aquisição de armamento, bem como de realização de operações de segurança e de operações especiais sigilosas. A *Blackwater* cita insistentemente a afirmação do ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Rumsfeld, segundo, o qual, os contratados são parte da “Força Total” como prova de que é uma parte legítima da “capacidade de combate” da nação. Ao invocar as palavras de Rumsfeld, a empresa declarou de facto as suas forças acima da lei – gozando da mesma imunidade que os militares têm perante as leis civis, mas não limitados pelo sistema das cortes orçamentais a que os militares têm de se submeter.

<sup>87</sup> Segundo o art.º 4.º n.º 1 alínea e) da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, nos termos da Constituição e da lei, incumbe às Forças Armadas cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

Embora se compreenda de que nesta articulação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança se tenha procurado ir um pouco mais além em Portugal para prever a utilização das Forças Armadas no quadro de segurança interna em contextos de prevenção ou de reacção a acções terroristas, de criminalidade organizada ou violenta, consideramos que a utilização da palavra “transnacionais” em termos conceptuais não clarifica suficientemente este empenhamento, na medida em que no mundo globalizado a maioria dos fenómenos criminógenos sofrem influências ou têm ligações internacionais. Não obstante, atendendo à sensibilidade desta matéria, conforme previsto no Artigo 10.º n.º 1 alínea c) da LDN, constitui um direito do Comandante Supremo das Forças Armadas ser previamente informado pelo Governo, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais<sup>88</sup>.

A previsão legal da actuação das Forças Armadas ao nível interno não é, porém, uma verdadeira e plena inovação, na medida em que, não só, existem, há alguns anos, normativos que a prevêem, como a mesma já se verifica *de facto*. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, que alterou o Sistema da Autoridade Marítima (SAM)<sup>89</sup>, no seu Artigo 6.º, n.º 2, estabelece como atribuições do SAM, para além de outras, “a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; e a prevenção e repressão da imigração clandestina”. Tendo em consideração a escassez de recursos no nosso país no apoio à investigação criminal e para a execução de operações de vigilância, seguimento, intercepção e de apreensão, é imprescindível a disponibilização de meios navais e aéreos por parte da Marinha e Força Aérea Portuguesas no desempenho de missões em colaboração com as Forças e Serviços de Segurança (designadamente com a Polícia

---

<sup>88</sup> Segundo o art.º 12.º n.º 3 alínea h), sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Governo, em matéria de defesa nacional, no âmbito administrativo: aprovar os mecanismos que assegurem a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e os serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das suas missões no âmbito do combate a agressões ou ameaças transnacionais. De acordo com o art.º 13.º n.º 2 alínea e), sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Primeiro -Ministro, em matéria de defesa nacional, informar o Presidente da República, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais.

<sup>89</sup> A estrutura orgânica do SAM foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de Setembro.

Judiciária)<sup>90</sup> para a maior eficiência e eficácia na prevenção e combate a estes fenómenos.

Salientamos também o Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro, que visou regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos colocados sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes, designadamente órgãos e serviços da Marinha/Autoridade Marítima Nacional, Força Aérea Portuguesa, Guarda Nacional Republicana, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia Judiciária, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Autoridade de Saúde Nacional, Instituto da Água e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos. Embora ainda com pouca concretização, a publicação deste Decreto Regulamentar constitui um sinal quanto à crescente necessidade de coordenação entre os vários actores presentes no âmbito da segurança. Este Decreto vem, pelo menos no plano jurídico, disciplinar a actuação das várias forças, definindo-se para cada uma, as regras de actuação em função das “matérias” em apreço, ficando claro quem tem competências de coordenação. Foi a primeira vez que o legislador efectuou uma tentativa efectiva de coordenação de várias forças, umas claramente vocacionadas para a segurança interna e outras para a defesa externa. Na parte final do preâmbulo, encontra-se mencionado que “se pretende clarificar as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha e à GNR e a sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob soberania e jurisdição nacional, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na actuação policial”.

Uma das vertentes da dimensão externa da segurança interna pode ser encontrada no Artigo 4.º n.º 2 da LSI que estipula que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do [espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o

---

<sup>90</sup> No art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março, é referido que diversas entidades compõem o Conselho Coordenador Nacional, nomeadamente a Autoridade Marítima Nacional, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e as Forças e Serviços de Segurança. Relativamente à coordenação operacional das entidades, o art.º 9.º do mesmo diploma legal refere que esta é assegurada, ao nível nacional, pelos respectivos dirigentes máximos, o que, em um quadro de respeito pela natureza orgânica e competências legais das instituições, tem permitido estabelecer certas bases de cooperação e articulação, nomeadamente entre a Polícia Judiciária, a Marinha Portuguesa e a Autoridade Marítima Nacional.

aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da U.E.”. A projecção externa da segurança interna não tem todavia qualquer menção na Constituição, ao contrário, do empenhamento externo das forças armadas (o já mencionado Artigo 275.º n.º 5 da Constituição).

As negociações políticas de bastidores por detrás de tudo isto reflectem bem aquilo que estava em causa no que às representações dos legisladores diz respeito. Durante as discussões na Assembleia da República da Proposta de Lei n.º 243/X/4.<sup>a</sup> (Lei de Defesa Nacional) foram diversas as intervenções no sentido de questionar a actual estanquicidade conceptual entre segurança interna e segurança externa ou defesa. Destacamos designadamente a intervenção do deputado João Rebelo quando refere que “deveria ter havido uma revisão constitucional que consagrasse uma evolução de conceitos (conceito de defesa nacional ou conceito de segurança e defesa, que é o que vigora neste momento em todos os países) e que tivesse permitido, também, a possibilidade de um novo estado – o estado de crise. Só depois, baseada nesta alteração constitucional, que garantisse e consagrasse esta evolução, é que a lei de Defesa Nacional deveria ter sido feita”<sup>91</sup>. Alguns sectores defendem que esta foi a fórmula possível e o ponto mais longe onde se pôde chegar sem revisão constitucional, e que, na próxima revisão ordinária da Constituição, esta questão deverá ser ponderada para que se possa articular e actualizar a Lei de Defesa Nacional de acordo com a realidade existente na maioria dos países da OTAN e da U.E.<sup>92</sup>.

Podemos referir, assim, que a segurança interna é constitucionalmente cometida à Polícia, não havendo defesa nacional perante inimigos internos<sup>93</sup>, mas sim perante ameaças ou riscos transnacionais. Uma das principais tendências nas sociedades modernas consiste no facto destas ameaças e riscos globais acabarem por ter, muitas vezes, efeitos miméticos (e/ou inspiração) em termos internos. As Forças Armadas, conforme previsto no Artigo 275 n.º 6 da Constituição, podem ser igualmente incumbidas, de acordo com a lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, o que poderá ser um factor importante «de civilização», para a sua

---

<sup>91</sup> Discussão da Proposta de Lei n.º 243/X/4.<sup>a</sup>, DAR I Série, n.º 35, de 17 de Janeiro de 2009, p. 16.

<sup>92</sup> O Ministro da Defesa Nacional, Severiano Teixeira pronunciou-se neste sentido, conforme pode ser constatado na discussão da Proposta de Lei n.º 243/X/4.<sup>a</sup>, DAR I Série, n.º 35, de 17 de Janeiro de 2009, p. 28.

<sup>93</sup> Pedro Sousa cita Freitas do Amaral quando o mesmo referiu que “não há «defesa nacional» perante qualquer hipotético inimigo interno”. Esta referência foi efectuada em um Colóquio Parlamentar sobre Justiça Militar, realizado na Assembleia da República, em 1995, p. 33.

legitimação junto da comunidade (Leitão, 2000: 506) e de assunção de missões de interesse público de impacto social quotidiano, aproveitando a sua capacidade logística e técnica. Estas não devem, todavia, ser confundidas com funções de segurança propriamente dita e, de facto, face ao actual enquadramento constitucional, salvo nos casos previstos na lei, as Forças Armadas não podem exercer tarefas de defesa da ordem interna.

Como tivemos já oportunidade de sublinhar, muitos autores realçam o quão difícil hoje se torna estabelecer a fronteira entre “as guerras” e as “acções criminosas”, entre “acções militares” e “operações de manutenção da ordem e segurança pública”. Face ao esbatimento destes conceitos, Armando Marques Guedes refere que se, “colocam problemas no que diz respeito às respectivas atribuições e competências. Levantam-se, por aí, questões novas, mas questões cuja resolução é urgente, sob pena de deixarmos de saber distinguir o GOE da PSP, de GNR’s, de tropas especiais, comandos, fuzileiros, ou *rangers*, (...) e de forças de intervenção rápida” (Marques Guedes, 2005).

A designada «guerra contra o terrorismo» e a *esquizofrenia belicista* (Valente, 2010: 91), desencadeada pela Administração Bush e em voga no mundo ocidental como reacção aos atentados de 11 de Setembro de 2001, contribuiu para uma «musculação» da resposta face ao terrorismo e criminalidade transnacional e para uma cada vez maior dificuldade em distinguir os conceitos clássicos de segurança interna e defesa e de polícia e forças armadas, de serviços de informações civis e militares, tendo criado a necessidade de maiores sinergias e inter-ligação entre estas vertentes face ao carácter disseminado e imprevisível das ameaças e riscos que impendem sobre as sociedades modernas. O que não tem passado de todo despercebido. Segundo Jude McCulloch e Sharon Pickering, “*as part of a counter-terrorism strategy, police and military operations became less distinct, with the military increasingly involved in police training and ‘internal security’. The incorporation of military methods, training and units into policing signalled a move away from the presumption of innocence and minimum force towards a military philosophical and operational approach that tended to construct people as enemies, rather than suspects, and routinely used high and extreme levels of force*” (McCulloch, 2001; Jefferson, 1990; Kraska & Kappeler, 1997). Estaremos, para estes autores, perante a «militarização» das técnicas e tácticas policiais e quiçá da sua filosofia, as quais poderão implicar uma tendência para um menor respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Com efeito, segundo eles: “*the blurring of the boundary between police and military involves a breach of the*



*democratic traditions that mandate that the military not be used as a repressive force against its own citizens. Counter-terrorism, and the counter-insurgency thinking that underpinned it, also provided the rationale for spying and collecting intelligence on a whole range of politically active individuals and organizations. In liberal democracies, counter-terrorism and the anti-democratic practices that accompanied it were implemented on the basis that terrorism involved an extreme threat and counter-terrorism was a discrete area that represented the exception to the normal rule* (Hocking, 1993) (McCulloch & Pickering, 2009: 637).

Os mesmos autores defendem que as polícias têm vindo crescentemente a adoptar, de forma combinada, técnicas e tácticas típicas da doutrina militar e metodologias características dos serviços de informações para fazer face aos novos fenómenos criminosos. De acordo com McCulloch e Pickering esta tendência de robustecimento da resposta contra-terrorista por parte das forças e serviços de segurança está a ter também repercussões legislativas nos principais Estados do ocidente: *“over time, however, aspects of paramilitary policing were normalized into everyday policing, particularly the policing of marginalized groups and political protest* (McCulloch, 2001; Cole & Dempsey 2006: 21 – 57). *In the current iteration of counter-terrorism frameworks, the integration of criminal justice with national security embodied in paramilitary policing and the operations of domestic intelligence agencies has moved beyond the policing and security intelligence realm to be taken up formally within the law”* (idem). Estaremos perante uma crescente normalização e «normatização» dos regimes de excepção, facto que merece reflexão alargada quer nos meios académicos, quer nos políticos, quer nos planos judicial, militar e policial.

Generalizando: a relação entre a vertente externa e a vertente interna da segurança é de facto cada vez mais intensa e difícil de delimitar, pelo que será necessário, no curto ou médio prazo, uma revisão do enquadramento constitucional destas matérias que preveja um comando, direcção e controlo claros, uma maior colaboração, parceria e apoio mútuos, para que o nosso país fique alinhado com as principais tendências europeias e mundiais nesta matéria. Torna-se fundamental “uma coordenação e coerência entre a dimensão interna e externa da segurança. Os Estados deverão considerar o impacto das suas estratégias nacionais no contexto internacional ou regional, os modos como as estratégias nacionais dos diferentes Estados podem ser complementares e as contribuições que essas estratégias podem dar para a realização dos objectivos de uma estratégia de segurança global” (Gomes, 2005: 484). E, sobretudo, as políticas públicas

de segurança e defesa nacional não se deverão limitar aos normativos e orçamentos das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança, mas sim abrangerem um largo espectro de áreas que se encontram interligadas e sem as quais o bem-estar das populações e estabilidade do Estado de direito não serão garantidos.

Diversos autores defendem que deverá ser definido no futuro próximo “um conceito de Segurança Nacional, o qual, deverá assumir uma natureza multidisciplinar, de carácter indivisível e articulado, englobando três vértices fundamentais: segurança interna, segurança externa e defesa civil” (Feiteira, 2007: 87, cit in Sousa, 2009: 80) e ainda sectores estratégicos como os da energia, dos transportes, das obras públicas, da saúde, da educação, da justiça, das finanças, da agricultura e pescas, do comércio, da cultura, etc., tendo em consideração o carácter imponderável, abrangente e efeitos potencialmente mais devastadores e perturbadores da ordem constitucional e da qualidade de vida dos cidadãos, por parte das ameaças e riscos contemporâneos.

Por força da Constituição, mas também da LDN e da LSI, as Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança colaboram e cooperam em termos de segurança interna, e em matéria de defesa nacional. Pedro Sousa defende que “se relativamente a uma das formas de colaboração das Forças de Segurança em matéria de defesa nacional, o legislador continua, *quanto a nós de forma incorrecta, face ao aparecimento da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna*, a referir expressamente que em estado de guerra ou de excepção ficam aquelas colocadas sob o comando operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, já no caso da articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e os Serviços de Segurança ao nível da segurança interna, o legislador foi mais longe e esclareceu que a articulação operacional será assegurada entre o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, e que serão estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como o uso em comum de meios operacionais. Pelo que, e de acordo com a linha argumentativa que vimos defendendo, entendemos que em estado de guerra ou de excepção, a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança deveria ser igualmente assegurada entre o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna” (Sousa, 2009).

O emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as Forças e os Serviços de Segurança contra agressões ou ameaças transnacionais deve ser

prévia e fundamentadamente comunicado ao Presidente da República (alínea c) do n.º 1 do Artigo 10.º), pelo Primeiro-Ministro (alínea e) do n.º 2 do Artigo 13.º). Compete ainda ao Governo aprovar os mecanismos que assegurem essa cooperação (alínea h) do n.º 3 do artigo 12.º) e ao Ministro da Defesa Nacional a coordenação e orientação das “acções necessárias para garantir a colaboração das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança” (alínea z) do n.º 3 do Artigo 14.º).

Encontra-se, assim, ainda por definir claramente o tipo de participação, comando e controlo, protocolos de procedimento, regras de empenhamento, modo de articulação entre as Forças Armadas e Forças de Segurança em contexto de segurança interna, no quadro de defesa nacional, mas também no âmbito da projecção externa de *corpos expedicionários*, dado parecer-nos que também a este nível se deveria processar uma maior coordenação, não devendo (e não sendo de facto) esta participação internacional um exclusivo da vertente militar. Será ainda crucial repensar o enquadramento jurídico e o seu contributo para a segurança pública das empresas de segurança privada e a sua coordenação com as forças de segurança pública, o papel dos tribunais, das NGO's, das autarquias, das associações de cidadãos.

A intervenção das Forças Armadas no quadro interno e a sua articulação com as Forças e Serviços de Segurança assumem, assim, uma tendência de consolidação irreversível, devido às vantagens decorrentes da rentabilização dos meios e recursos disponíveis ao nível nacional e dada a necessidade de apoio técnico, logístico e de meios humanos para fazer face à inventividade e apuro tecnológico das organizações terroristas e carteis criminosos transnacionais, os quais, têm cada vez mais o potencial de desestabilizar ou mesmo destruir os fundamentos do Estado de direito nas sociedades contemporâneas.

Corroboramos, todavia, a opinião de diversos autores quanto ao papel das Forças Armadas dever ser eminentemente de coadjuvação e que o mesmo terá que ser enquadrado em termos legais e protocolares, tendo presente que a acção penal é sempre tutelada pelo Ministério Público, de forma a garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Rui Pereira sustenta que embora a Constituição da República Portuguesa apenas preveja expressamente a intervenção das Forças Armadas em missões de protecção civil ou em estados de excepção, “isso não implica a recusa de que determinadas ameaças transnacionais, associadas ao terrorismo e à criminalidade organizada, sejam passíveis de uma resposta articulada, que envolva meios das Forças e dos Serviços de Segurança e das Forças Armadas” (Pereira, 2010). Defende ainda que

“não estará em causa, nessas situações, uma ingerência inconstitucional das Forças Armadas na segurança interna. Tratar-se-á antes do cumprimento das suas missões próprias, que podem coincidir, nos casos de terrorismo e criminalidade organizada, com as missões das Forças e dos Serviços de Segurança. Foi esse o caminho trilhado, em 2008 e 2009, nas Leis de Segurança Interna e de Defesa Nacional. É essa a solução que nos permite responder, hoje, com todos os meios necessários e adequados de que dispomos a ameaças conjuntas à segurança interna e externa do Estado Português” (Pereira, 2010).

Perante as lacunas na legislação de segurança interna e defesa nacional, em matéria de articulação com as Forças Armadas, nenhuma das partes deu o passo no sentido de se definirem os termos e condições da colaboração das Forças Armadas em missões de segurança interna, como sucede, há vários anos, nos sistemas francês – Plano VIGIPIRATE<sup>94</sup> - ou inglês.

Preconizam-se, assim, actuações combinadas e coordenadas no plano interno – por exemplo, em operações de combate ao terrorismo, à criminalidade violenta e organizada e perante catástrofes naturais - e no plano externo – designadamente em operações de apoio à paz, missões de gestão de crises internacionais, de apoio humanitário ou de protecção civil – como forma de passar da teoria à prática, ajudando a criar sinergias, rentabilização de recursos e vantagens operativas.

---

<sup>94</sup> Plano nacional de alerta francês, para graves ameaças à segurança interna, como atentados terroristas, foi criado em 1978 pelo então Presidente Giscard d’Estaing, tendo sido sucessivamente actualizado em 1993, 2000 e 2003.

## **Capítulo III -**

# **Segurança Interna**

*O Homem antecede o Estado: nunca há Estado sem polícia.*

(Clemente, 2011: 97)

### **III.1. Políticas Públicas de Segurança**

A disciplina de políticas públicas despontou nos Estados Unidos, principalmente devido aos esforços de Charles Merriam, cientista político americano e a Harold Lasswell (Carvalho, 2008: 30; Rocha, 2009: 9), o qual, juntamente com Lerner, procedeu à sua caracterização como disciplina científica (Rocha, 2009: 10). A necessidade de avaliação da acção do Estado e dos programas públicos criaram como objecto de análise os *outputs* governamentais (Rocha, 2009: 10).

Apesar do estudo sistemático das políticas públicas (*public policies*) ser ainda muito recente (Carvalho, 2008), na literatura especializada abundam as definições sobre esta questão. Poderão ser interpretadas como “comunidades que tentam decidir alguma coisa como uma comunidade” (Stone, 2002). Numa visão centralista, Dye considera que política pública “é tudo aquilo que constitui matéria de opção do governo, seja acto ou omissão, tudo aquilo que ele optou por fazer ou não fazer” (Dye, 1975: 1). Numa perspectiva instrumental, as políticas públicas “compreendem as decisões governamentais destinadas a resolver problemas” (Nagel, 1980), podendo ainda ser consideradas como o “padrão das decisões e das acções do governo para resolver os problemas públicos, atendendo ao interesse público” (Laws & Meyer, 1999). Numa visão clássica, Anderson afirma que “a política pública diz respeito à acção do governo e dos funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema” (Anderson, 1984). As políticas públicas podem ainda corresponder ao curso da acção por parte de um ou mais actores públicos ou governamentais. Neste sentido, compreendem ao produto dos governos e respondem à pergunta simples sobre o que faz um governo (Bilhim, 2008: 210). Noutra perspectiva, as “políticas públicas são as decisões tomadas pelo governo, destinadas à resolução de problemas que afectam a sociedade ou à introdução de regras e orientações que determinam o modo de funcionamento do colectivo dos cidadãos e das instituições e actores que operam na sua esfera de actuação” (Cardim, 2009:135).

Podem assumir diversos âmbitos e formatos num quadro em que os Estados estão a perder a sua tradicional centralidade, verificando-se a entrada na cena política de

múltiplos pólos de poder que concorrem com o poder político estadual e que tentam influenciar ou interferir nas suas decisões. Maria da Glória Garcia distingue entre “as *macro-políticas*, de concretização de opções constitucionais básicas, que definem estratégias de evolução num plano primário e caracterizam-se pela transversalidade e pela globalidade” e “as *micro-políticas*, em regra sectoriais, em consequência das primeiras”. Refere ainda outro critério de classificação: “políticas estaduais, políticas regionais e políticas locais, com base na área geográfica das entidades públicas internas com que os cidadãos se relacionam, colocadas a diferentes níveis: Estado, regiões autónomas, autarquias locais, e, ainda, *políticas públicas mundiais, europeias ou supranacionais*, com base nas áreas supra-estaduais em que os Estados soberanos se relacionam entre si ou com organizações internacionais” (Glória Garcia, 2009: 43).

Segundo Lowi (1964; 1972) existem quatro tipos de políticas públicas: distributivas, reguladoras, constitutivas e redistributivas<sup>95</sup>.

O conceito de políticas públicas depende em grande medida do conceito e organização do Estado. No modelo de Estado “*Welfare*”, o Estado é o autor das políticas públicas, implementa-as através da sua máquina administrativa, não existindo políticas públicas fora do Estado. As políticas públicas de cariz social são a actividade do Estado por excelência (Rocha, 2009). Com o *New Public Management* a actividade do Estado é reduzida, através das políticas de privatização. Grande parte da actividade do Estado passa a ser subcontratada. Isto significa que a implementação das políticas passou a ser transferida paulatinamente para as entidades que têm os contratos com o Estado, numa perspectiva de privatização ou de parceria público-privada. Por conseguinte, o Estado passa a ser caracterizado por “*uma actividade de regulação e de orientação macro-económica e de autonomização da esfera privada*” (Mozzicafreddo, 1997: 17).

---

<sup>95</sup> As políticas distributivas compreendem as decisões tomadas pelo governo, que não têm em linha de conta o facto de os recursos serem limitados; os impactos destas políticas fazem-se sentir mais individualmente do que colectivamente, ou seja, privilegia alguns grupos em vez da generalidade da comunidade. As reguladoras têm mais visibilidade perante o público em geral, pois estas envolvem a AP, os políticos e os grupos de interesse. As constitutivas têm a ver principalmente com procedimentos, isto é, estas políticas públicas geram grupos de apoio e de veto dentro do próprio sistema político. Quanto às redistributivas atingem a maior parte dos cidadãos, pois, abrangem a alocação e a gestão dos recursos colectivos e, o modo de distribuição e de disponibilização dos serviços. As mais conhecidas são as políticas sociais (Lowi, 1964; 1972).

As políticas públicas podem também ser definidas como “um produto da actividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. A política pública apresenta-se sob a forma de um programa de acção governamental num sector da sociedade ou num espaço geográfico, e faz intervir todo um conjunto de actores, tais como a educação, a segurança, as autarquias (Mény & Thoenig, 1989: 129 – 130).

Quer ao nível global, quer nacional, as políticas públicas podem deste modo consubstanciar-se em diversas áreas da governação: educação, saúde, economia e finanças, agricultura, indústria, transportes, cultura, justiça, segurança interna, defesa nacional, etc. Estas áreas querem-se coordenadas e integradas, de forma a garantir a coesão social, o desenvolvimento da economia, o funcionamento e consolidação do Estado de direito.

Bilhim sustenta que “a crescente complexidade da vida moderna, levou a considerar o poder político institucionalizado como uma rede de poderes, o que tende a encarar a vida política como um processo de negociação e de troca onde governar assenta, sobretudo, num processo de ajustamento entre grupos, sendo equivalente a um modo dinâmico de gerir crises” (Bilhim, 2004: 4). As políticas e programas que estruturam e conduzem a vida política e social actual são a consequência de interacções entre grupos e organizações e da amálgama de opiniões e de interesses diversos. Nesta concepção pluralista do político, não há propriamente uma sociedade, mas sociedades. Entre a panóplia de grupos de interesse e de pressão, empenhados na realização de diversas actividades nos campos político, social, económico e cultural, verifica-se uma flutuação permanente das adesões individuais. Há uma “pluralidade de centros de decisão uma vasta constelação de pequenos poderes de contornos e articulações complexas” (Bilhim, 2004: 4). Assim, em muitas áreas, deixou de fazer sentido pensar as políticas públicas fundamentalmente como o resultado de um processo de decisão do governo. Não obstante o Estado não ter deixado de ser um actor crucial, as políticas públicas “são o resultado de um conjunto de interacções complexas envolvendo múltiplos grupos de interesses, acabando por se combinar de uma maneira normalmente muito imprevisível e não menos fascinante. O governo não é mais ‘aquele que está encarregado’; desvaloriza-se o seu carácter empreendedor, valorizando-se em seu lugar a cidadania activa. Nesta perspectiva, só é cidadão aquele que participa nas decisões da comunidade política e aquele que ora governa ora é governado” (Bilhim, 2004: 4).



O papel do Estado na segurança interna é fundamental, para não dizer insubstituível; pode ser completado, mas nunca substituído - é a chamada “*função hobbesiana do Estado*”. O papel indispensável do Estado, mas cada vez mais delegado e partilhado, “deve-se ao facto da segurança ser um instrumento que possibilita a fruição dos direitos, liberdades e garantias consagrados no ordenamento jurídico nacional e outorgados a cada concidadão” (Clemente, 2000: 74). Neste sentido, as políticas públicas de segurança poderão ser descritas como uma sequência de medidas e acções, desenvolvidas pelo Estado – mas com a participação de outros actores, como os cidadãos, associações, empresas - dirigidas à prossecução de um conjunto de finalidades – garantir o normal funcionamento das instituições democráticas, assegurar o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade – contra determinadas ameaças e perigos - a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo, mas também, como hoje em dia é reconhecido, os acidentes e as crises, e, em menor grau, as incivilidades, que geram uma insegurança difusa mas muito real, quando proliferam num bairro ou comunidade (Wilson e Kelling, 1982, cit. in Gomes, 2009).

Bilhim afirma que normalmente organiza-se esta área do conhecimento “em torno dos seguintes eixos: o processo em que se listam e identificam as fases do processo político; o efeito e aplicabilidade das políticas em que se identificam as técnicas e processos de gestão de programas públicos; as determinantes políticas, que explica o processo de formação de uma política pública, nomeadamente, estimando custos e benefícios envolvidos na adopção de programas para a solução de problemas públicos em alternativa; avaliação *ex ante* e *ex post* dos impactos de tais políticas em termos de eficiência (rácio meios/resultados), de eficácia (objectivos alcançados), qualidade (grau de satisfação dos cidadãos); natureza democrática, isto é, grau de envolvimento activo dos cidadãos em todas as fases do processo” (Bilhim, 2008: 211).

As políticas públicas são as desenvolvidas por funcionários e organismos governamentais, são o resultado de actividades de uma autoridade internacional, nacional ou local provida de poder público e de legitimidade institucional, mas também “as exercidas pelos grupos de pressão - elites ou grupos políticos, económicos, religiosos, étnicos etc. - e pelos burocratas a exercer funções nas administrações” (Pasquino, 2002: 254-255). No debate político “a responsabilidade da segurança [continua] a ser imputada prioritariamente ou exclusivamente ao trabalho da polícia e da justiça” (Roché, 2005: 109). Contudo, num contexto de mudança e de reforma

organizacional e de funcionamento dos Estados, numa era de “crise da lei formal, de défice de execução e de crise económico-financeira do Estado, que fez irromper fenómenos de privatização de tarefas e de procedimentos, fenómenos de auto-regulação social e de descentralização da decisão” (Glória Garcia, 2009: 41), diversos centros de poder - entidades públicas e privadas, supra-estaduais e infra-estaduais, organizações intergovernamentais, coligações de Estados, corporações, multinacionais, grupos de pressão e grupos de interesse - movimentam-se na arena política contribuindo para a formulação e implementação de políticas públicas. Daí que as políticas de segurança são também e cada vez mais influenciadas por uma miríade de actores extra-estatais. A definição clássica de política pública como o curso de acção seguido pelo governo e funcionários públicos destinado a resolver um determinado problema, já não satisfaz as exigências de uma cidadania activa (Bilhim, 2004: 5).

Normalmente na implementação de uma nova política pública está implícito um processo de transformação que é necessário saber gerir. Segundo Kotter (1997) são oito as etapas críticas para uma adequada gestão da mudança: 1.<sup>a</sup> desenvolver o sentimento de urgência; 2.<sup>a</sup> constituir uma equipa de liderança; 3.<sup>a</sup> criar a visão e as estratégias; 4.<sup>a</sup> comunicar efectivamente visão e estratégias; 5.<sup>a</sup> remover as barreiras à mudança; 6.<sup>a</sup> realizar “early wins”; 7.<sup>a</sup> continuar a empurrar as vagas de mudança; e 8.<sup>a</sup> criar uma nova cultura de forma a manter os novos comportamentos.

O panorama contemporâneo é de (tentativa de) regulação da desordem e anarquia por intermédio de diversas *entidades policentradas* (embora os Estados continuem a manter um papel determinante), uma governança que procura dar respostas novas a problemáticas cada vez mais complexas, sem esquecer os princípios de direito internacional e constitucionais, de modo, a conseguir alcançar objectivos de paz, segurança, desenvolvimento económico e social. March e Olsen (1976) aplicaram o conceito de anarquia organizada às políticas públicas, acentuando a dificuldade de responsabilizar os seus autores por muitas destas decisões em função dos contextos de acção, da mudança constante de pessoas no seio das organizações e da existência de tecnologias deficientemente controladas. “Esta configuração opaca geraria verdadeiras disfunções e irresponsabilidade individual e colectiva” (Sarmiento, 2009: 86).

A crise da centralidade do poder da entidade Estado e o desmoronamento progressivo do Estado-providência têm colocado em questão os paradigmas tradicionais e levado à sua reconceptualização. A circulação de informação por via digital é avassaladora, “os modos informais de actuação são muitas vezes a principal maneira de

se encontrar um certo grau de flexibilidade” (Sarmiento, 2009: 81) ao nível das burocracias, das organizações, bem como de reacção aos fenómenos de exclusão e de desigualdade social. Assistimos ao crescimento de uma sociedade civil planetária que se constitui como um actor multiforme, movido por interesses específicos, embora diversos e conflituantes entre si, mas que interfere de forma cada vez mais fluida nos processos políticos globais, nacionais ou locais, “agrupando-se em organizações comunitárias ou corporativas, que originam identidades defensivas em luta pela construção de focos de estabilidade e de expectativas, que, por resistência, implicam uma diminuição do poder do Estado” (Sarmiento, 2009: 61). Os grupos de interesse, os serviços burocráticos e administrativos e os grupos parlamentares formam “relacionamentos sólidos entre si, criando os vectores componentes das decisões, formando *triângulos de ferro*, cuja eficácia resulta da participação nas decisões e na disponibilização de recursos de modo satisfatório” (Pasquino, 2002; Sarmiento, 2009: 85).

Para diversos teorizadores as políticas públicas podem estar dependentes de *redes temáticas* que funcionariam como processos de produção de activos (Sarmiento, 2009: 85). As *comunidades políticas* nas quais se verifica o usufruto de relações pessoais e de vantagens mútuas entre políticos, funcionários, grupos de interesses e peritos, num sistema de negociação estável e continuado são também o «fórum» onde se tomam muitas decisões políticas (Pasquino, 2002; Sarmiento, 2009: 85). Por sua vez, a noção de *referencial* constitui uma marca distintiva da Escola de Grenoble, segundo a qual, implícita a toda a acção pública estava um referencial de actuação passível de ser reconhecido na noção de “modernização” (Muller, 2006). A produção das políticas públicas não estaria assim centrada nos seus autores, mas no objectivo das mesmas, utilizando um discurso legitimador para conseguir atingir um determinado fim.

Alguns autores defendem, desde os anos 80 do século passado, que as políticas públicas são mais influenciadas por aqueles que as fazem viver (os actores administrativos, os executantes) do que por aqueles que as definem. Neste sentido, o papel das elites nas políticas públicas terá que ser revisitado, pelo menos, em três vertentes: a) as modalidades de produção da decisão pública são concorrenciais, operacionalizam-se de forma variável, de acordo com os sectores e a ocupação de posições dominantes, não sendo uma garantia suficiente para estruturar políticas públicas específicas, o facto de se pertencer a uma elite. Se as pessoas dominantes continuarem a ser dominantes, devem, mais frequentemente que no passado, fazer prova

da sua autoridade e negociar para a preservar; b) o facto de as elites exercerem uma influência directa para a definição de uma decisão pública, não implica necessariamente que essa decisão, uma vez posta em prática, não seja objecto de apropriações diversas, por vezes, imprevistas, que podem produzir efeitos concretos completamente diferentes das intenções dos seus produtores; c) a apreensão de políticas públicas através das elites deve, para além da questão dos interesses, ter em consideração os valores, as visões do mundo e, em geral, os conhecimentos que são mobilizados de forma diversa e contribuem para enquadrar as mudanças políticas e a tomada de decisões (Mathiot, 2006: 180-181).

Noutra perspectiva, as políticas públicas de segurança são “um conjunto, mais ou menos coerente, de decisões e de medidas tomadas por instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (colectividades locais, associações, empresas), uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno da insegurança” (Dieu, 1999: 29). As políticas públicas na área da segurança nascem normalmente, das reivindicações da sociedade civil, da interpretação que os governos legitimamente eleitos fazem das aspirações dos cidadãos, das administrações isoladamente ou do trabalho conjunto entre as autarquias, organizações não governamentais, associações, sindicatos, etc.

A agenda política é fixada com base no binómio procura dos cidadãos e oferta dos políticos. O peso ou influência de um sobre o outro varia ao longo do processo de concepção, de aprovação e de implementação. Neste contexto, Bilhim questiona: “como se compreende que, não só governos minoritários, mas também governos com clara maioria parlamentar façam tantas concessões aos *lobbies*, tomando iniciativas que contrariam o programa do Governo e o programa do partido que foi sufragado nas eleições ou deles estavam ausentes? É precisamente devido a este fenómeno, fruto da vontade de permanecer no poder, que os governos e os partidos políticos progressivamente jogam no curto prazo, abandonando e muitas vezes comprometendo o médio e o longo prazo” (Bilhim, 2004: 15)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Bilhim afirma que “aqui, chegamos a um ponto que nos parece crítico para a democracia no início deste milénio. Como se deverá organizar a sociedade civil no sentido de pressionar os partidos políticos a oferecerem produtos políticos que tenham em conta o longo prazo e a sobrevivência do país? Este é um dos pontos essenciais das políticas públicas dos nossos dias. O que importa é que as políticas expansionistas ou retraccionistas não sejam ditadas por interesses partidários de curto prazo. Aliás, não é certo que o cidadão médio só esteja preocupado com o curto prazo; nem muito menos parece evidente que

Desde a revolução de 25 de Abril de 1974 e a implantação de um regime democrático em Portugal, as políticas públicas orientadas para a segurança caracterizam-se pela sua natureza gradualista, descontínua, fragmentada, casuística e sobretudo normativa, revelando uma perspectiva micro da realidade e falta de uma visão e de uma estratégia global. Ao mesmo tempo, assistiu-se a um progressivo empilhamento de leis e de estruturas, no vasto espectro que vai da prevenção à repressão, enquanto os índices de criminalidade participada foram aumentando de forma sustentada, ainda que a um ritmo relativamente lento, para atingirem actualmente cerca do dobro dos valores absolutos registados há três décadas (Oliveira, 2006: 285). A característica essencialmente normativa das políticas públicas não traduz contudo uma maior eficácia, porque muitos dos princípios legais não são implementados de facto, por ineficácia do poder central, local, das administrações, por resistência dos grupos de pressão e dos *lobbies*, por desinvestimento em determinados sectores, como é o caso da segurança e defesa em Portugal.

No essencial, os programas do governo têm-se limitado a enunciar princípios genéricos e pouco pragmáticos e as políticas têm privilegiado as lógicas internas ao sistema e às forças e serviços de segurança, designadamente as questões orgânicas e estatutárias, as competências, os modelos de participação interna – sindicatos e respectivo estatuto –, estando em geral, pouco direccionadas para o estabelecimento de mecanismos de racionalização efectiva e não apenas programática, para a vulgarização dos serviços partilhados entre os actores do sistema, para a co-participação entre o Estado e as comunidades, atendendo às necessidades dos cidadãos.

Oliveira (2006: 285 e ss.) classifica as políticas de segurança na base de três eixos repartidos em três períodos, arriscando-nos nós a elencar um quarto eixo e período que se estende até ao presente:

- 1.º período: 1974-1980 – *Consolidação do Estado de Direito democrático*: destaca-se a preocupação com o reforço da autoridade do Estado de Direito democrático e a preservação da ordem pública democrática.
- 2.º período: 1980-1995 – *Políticas de reafirmação da segurança interna e de reforma legislativa*: assegurada a estabilização do Estado e da sociedade, inicia-se a reforma do quadro legislativo do sistema de segurança e das Forças e Serviços de Segurança.

---

as decisões com impacto positivo a médio e longo prazo não rendam politicamente. Parece-me que se trata de uma questão de postura” (Bilhim, 2004: 15- 16).

- 3.º período: 1995-2004 – *Políticas de segurança pública*: este período caracteriza-se pela concepção e implementação, ainda que parcial, de Programas de Governo que contemplam medidas e acções de cariz estrutural e estruturante, podendo, pela primeira vez, falar-se na existência de políticas públicas de segurança, ainda que pouco estruturadas.
- 4.º período: 2005 até à actualidade (2012) – *Reforma adiada e mudança mitigada do sistema de segurança interna*: este período coincide com a aprovação de uma nova LSI e LOIC, apostando na criação da figura «guarda-chuva» SG do SSI – uma entidade com competências de direcção, controlo, comando operacional e coordenação - e não procedendo a qualquer modificação significativa ou «emagrecimento» em termos orgânicos. Mantém-se a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada uma delas, assim como uma considerável margem de sobreposição das atribuições e competências, não só no domínio da polícia administrativa, mas também no da polícia judiciária em sentido material.

O primeiro período é marcado pela necessidade de estabelecer um corte radical com um regime marcadamente repressivo anterior à revolução de 1974. As medidas e acções de política no domínio da segurança interna eram tendencialmente restritivas dos poderes das forças e serviços de segurança. É também nesta conjuntura que são tomadas as primeiras medidas de combate anti-terrorista e o início da luta contra o tráfico e consumo de droga.

No segundo período, caracterizado pela implementação de políticas de reafirmação da segurança interna e de reforma legislativa, destaca-se a publicação da Lei de Segurança Interna, em 1987<sup>97</sup>, que cria uma estrutura de coordenação operacional das forças e serviços de segurança, o Gabinete Coordenador de Segurança; e os novos estatutos e leis orgânicas das forças e serviços de segurança, que clarificam o sistema dual (a PSP torna-se uma força de segurança de estatuto civil a partir de 1999). Procedeu-se ainda à criação do Serviço de Informações e Segurança (SIS)<sup>98</sup>, a criação da Escola Superior de Polícia em 1982 (mais tarde, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna)<sup>99</sup>, a extinção da Guarda Fiscal e a sua integração na

---

<sup>97</sup> Lei n.º 20/87, de 12 de Junho.

<sup>98</sup> O SIS foi criado pela Lei-Quadro 30/84 de 5 de Setembro e Regulamentado pelo Decreto-Lei 225/85, de 4 de Julho inicia funções em Fevereiro de 1986.

<sup>99</sup> O projecto de criação da Escola Superior de Polícia, que data de 1979, tinha em vista a substituição gradual dos Oficiais do Exército a desempenhar funções de comando na PSP, mediante a preparação e formação de Oficiais de Polícia com formação de nível superior com o Curso de Formação de Oficiais de Polícia. O Decreto-Lei 423/82, de 15 de Outubro cria a Escola Superior de Polícia, que iniciou as

GNR<sup>100</sup>, a aprovação do regime de direitos sócio-profissionais na PSP<sup>101</sup>, a criação do programa Escola Segura em 1992 e o início da participação das forças de segurança em operações de apoio à paz da ONU (a primeira missão foi a UNPROFOR, cumprida pela PSP a entre 1992 e 1995 no território da ex-Jugoslávia), no fundo, a génese de uma maior afirmação da dimensão externa da segurança interna.

Entre 1991 e 1995, foi estabelecido um plano de reestruturação do dispositivo territorial das forças de segurança, tendo a PSP sido substituída pela GNR em várias localidades de pequena e média dimensão. Das 49 localidades em que estava prevista a substituição da PSP pela GNR, apenas 17 foram efectivamente concretizadas. Os critérios estabelecidos na altura pela tutela (o Ministro da Administração Interna da altura era Dias Loureiro) atribuíam à PSP a responsabilidade pelo policiamento das capitais de distrito, das áreas urbanas dos concelhos que tivessem no núcleo da sede do concelho, pelo menos 20.000 habitantes e nos concelhos cujo total da área concelhia tivesse mais de 100.000 habitantes. Os princípios elencados visavam “uma melhoria da articulação das forças e serviços de segurança, através da eliminação das duplicações, da redefinição das missões e da redistribuição do dispositivo. Este plano visava colocar mais agentes na rua, sem necessitar de proceder a mais recrutamentos e pretendia racionalizar os custos ao nível logístico, evitando duplicações da PSP e da GNR, num mesmo local” (Oliveira, 2006: 286-287).

A operacionalização deste plano de reestruturação, para além da transferência de áreas de responsabilidade entre as forças de segurança, implicou uma concentração de efectivos nas divisões policiais de Lisboa e Porto (as famigeradas divisões concentradas ou na gíria jornalística “super-esquadras”). As vicissitudes desta concentração,

---

actividades no ano lectivo de 1984/85. A competência deste Instituto para conceder o grau de licenciatura em Ciências Policiais aos titulares do Curso de Formação de Oficiais de Polícia foi atribuída pela Portaria n.º 298/94 de 18 de Maio, que aprovou a estrutura curricular e o plano de estudos deste curso. No entanto, com a publicação do Decreto-Lei n.º 129-B/84, de 27 de Abril, a Escola Superior de Polícia foi igualmente incumbida de ministrar os Cursos de Promoção a Comissário e Promoção a Chefe de Esquadra, da Polícia de Segurança Pública. Foi então que, no ano lectivo de 1984/85, foram pela primeira vez ministrados os três cursos, (Curso de Formação de Oficiais de Polícia, Curso de Promoção a Comissário e Curso de Promoção a Chefe de Esquadra) e foi igualmente desde essa altura, que a Escola Superior de Polícia se regeu pelo Decreto-Lei n.º 318/86, de 25 de Setembro (Regulamento da ESP) até à publicação do Decreto-Lei n.º 402/93, que aprovou o primeiro Estatuto deste estabelecimento de ensino.

<sup>100</sup> O Decreto-Lei n.º 230/93 de 26 de Junho declara a extinção da Guarda Fiscal (GF), cria, integrada na Guarda Nacional Republicana (GNR), a Brigada Fiscal (BF) e prevê as opções possíveis para o pessoal militar da extinta Guarda Fiscal de ingresso noutras instituições, para além da regra geral da integração na Guarda Nacional Republicana, estabelecendo o regime aplicável em cada caso.

<sup>101</sup> A Lei n.º 6/90, de 20 de Fevereiro, definiu os princípios e as bases gerais do regime de exercício de direitos do pessoal da Polícia de Segurança Pública (PSP). As bases gerais deste regime foram regulamentadas no Decreto-Lei n.º 161/90, de 22 de Maio.

concebida e implementada deficientemente e pouco explicada aos públicos interno e externo, criaram inúmeras situações de conflito com as associações sócio-profissionais da polícia, geraram o protesto das autarquias e das comunidades locais e tiveram ampla difusão nos órgãos de comunicação social, tendo este sido um dos dossiers mais difíceis de gerir pelo então XII Governo Constitucional.

Na perspectiva de Oliveira, esta tratou-se de uma política pública reformadora que “não assentava em nenhum modelo de reforma policial conhecido, e que, contrariava em quase toda a linha, o modelo de polícia de proximidade. Apresentava como vantagens razões de natureza essencialmente interna, nomeadamente, a diminuição de custos; a substituição das esquadras por novas instalações; um maior enquadramento e controlo do pessoal policial; uma maior racionalização das tarefas administrativas; uma maior adaptação dos efectivos às necessidades operacionais; e uma melhor gestão operacional” (Oliveira, 2006: 287).

Por outro lado, foram elencadas condicionantes menos vantajosas, casos do afastamento entre a polícia e os cidadãos, devido ao encerramento de pequenas esquadras de bairro e o facto da nomeação aleatória em diferentes dias e turnos de serviço de agentes ao nível das divisões concentradas para zonas completamente distintas, levar a um cada vez maior desconhecimento da área e das pessoas por parte do efectivo policial. Esta concentração apresentou ainda como inconveniente, o facto de ter criado uma certa desresponsabilização dos quadros intermédios da polícia que, ao deixarem de ter a responsabilidade por uma determinada área territorial, viram diminuída a sua autonomia operacional. O modo algo atabalhoado e sob pressão com que foi realizada esta reforma criou a impressão entre o efectivo policial e a própria comunidade que era mais animada por razões de cariz político do que propriamente por razões operacionais (Neto, 1997). A forte contestação interna e desresponsabilização (dos profissionais de polícia de diferentes escalões hierárquicos) e externa (da comunidade) e o sentimento (mesmo que subjectivo) de afastamento da polícia em relação à comunidade acabaram por ditar o fim desta política, aquando da entrada em funções do XIII Governo Constitucional. A criação e implementação do programa Escola Segura no terreno em 1992 acabou, na altura, por não ter grande visibilidade e impacto no sentimento de segurança da comunidade escolar, apesar dos desenvolvimentos posteriores que fazem deste programa de policiamento proximidade o mais antigo, o que tem persistido às sucessivas mudanças nas políticas públicas de segurança em Portugal e o que goza de maior aceitação ao nível local.



No terceiro período merecem destaque a implementação de diversos projectos especiais de prevenção criminal (apoio 65 – idosos em segurança e comércio seguro) e a consolidação do programa escola segura; reforçaram-se substancialmente os efectivos das forças de segurança; clarificou-se o regime dual das forças de segurança, acentuando-se a natureza civil da PSP e o cariz militar da GNR; clarificou-se a especialização das forças e serviços de segurança, com uma primeira lei de investigação criminal<sup>102</sup>; implementou-se uma estrutura de controlo externo da actividade das forças e serviços de segurança, a Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI)<sup>103</sup>; surgiram ou reforçaram-se outros actores de segurança, como as polícias municipais<sup>104</sup>, os conselhos municipais de segurança<sup>105</sup> e as empresas de segurança privada<sup>106</sup>; e intensificou-se a cooperação europeia, em domínios tão diversos como o controlo de estrangeiros e fronteiras, as informações policiais, o combate ao crime organizado ou a segurança de grandes eventos internacionais (como a Exposição Universal de Lisboa - EXPO 98<sup>TM</sup>, a Fase Final do Campeonato da Europa de Futebol - UEFA EURO 2004<sup>TM</sup> ou as duas Presidências da U.E. assumidas por Portugal neste período – 1992 e 2002).

Foi também criado nesta fase o Conselho Consultivo para a Formação das Forças e Serviços de Segurança (CCFFSS)<sup>107</sup> tendo por objectivo o aperfeiçoamento e harmonização dos planos e processos de formação das forças de segurança e a sua avaliação. Na prática, tratava-se de uma “estrutura paralela de formação profissional, direccionada para a formação contínua das forças de segurança que (...) concorria com as estruturas de formação da PSP e da GNR (...) apesar de ter tido uma natureza complementar e positiva no plano de formação contínua das forças” (Oliveira, 2006: 291), sobretudo, apostando em aspectos menos difundidos entre os níveis hierárquicos de base e intermédios (formação nas áreas dos direitos humanos, do policiamento de proximidade, etc.).

---

<sup>102</sup> Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 375/2002, de 13 de Dezembro.

<sup>103</sup> A IGAI foi criada através do Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, e ainda hoje o diploma-base do seu regime legal, é um serviço central de inspecção, integrado na administração directa do Estado, no âmbito do Ministério da Administração Interna, e na dependência directa do Ministro da Administração Interna.

<sup>104</sup> A lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio. Atribui mais competências às polícias municipais e define genericamente o regime de cooperação/coadjuvação com as forças de segurança.

<sup>105</sup> O regime jurídico dos conselhos municipais de segurança foi aprovado pela Lei n.º 33/98 de 18 de Julho.

<sup>106</sup> O regime jurídico da segurança privada foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro. Este diploma já foi alterado sucessivamente pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro, pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 135/2010, de 27 de Fevereiro.

<sup>107</sup> O CCFFSS foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/98, de 7 de Julho.

A consagração normativa da PSP, como força de segurança de natureza civil, através da Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro (Lei Orgânica da PSP), bem como a regulação do exercício da liberdade sindical e dos direitos de negociação colectiva e de participação do pessoal da PSP através da Lei n.º 14/2002, de 19 de Fevereiro, constituíram dois marcos estruturantes na vida futura da instituição. Desde então a PSP tem passado por um processo de reforma da sua organização, da formação e de reformulação gradual da filosofia de actuação operacional, das áreas de finanças, recursos humanos e logística. No fundo, encontra-se ainda numa espécie de busca de identidade. De igual relevância constitui a aprovação de um estatuto disciplinar da GNR<sup>108</sup>, deixando de aplicar o regulamento de disciplina militar.

Finalmente, salientamos a adopção de um código deontológico do serviço policial para ambas as forças de segurança através da RCM n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro, visando promover a qualidade do serviço policial, reforçar o prestígio e a dignidade das Forças de Segurança, bem como contribuir para a criação das condições objectivas e subjectivas que, no âmbito da acção policial, garantam o pleno exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A consagração de padrões ético-profissionais de conduta, comuns a todos os membros das Forças de Segurança constituiu um factor indispensável para um exercício credível e eficiente do serviço policial, enquanto parte integrante do Estado de Direito democrático, pugnando também por uma maior uniformização da actuação entre a GNR e a PSP.

Durante o quarto período, entre 2005 e a presente data, várias foram as iniciativas legislativas que operaram alterações na estrutura do sistema de segurança interna, mas nenhuma foi efectivamente estrutural e estruturante. Foi, como lhe resolvemos chamar, um período de *reforma adiada e de mudança mitigada do sistema de segurança interna*. Como já aludimos, o legislador incidiu essencialmente nos novos poderes da estrutura superior de direcção, controlo e comando operacional do sistema: o Secretário-Geral do SSI. Em termos sistemáticos, “operou-se, apenas, uma reforma da estrutura de coordenação superior do sistema, sem alterações ao nível dos actores (...) várias opções de política ficaram sem tradução legal ou perderam a sua expressão inicial, esperando-se que, a termo, sejam repescadas, na base de um acordo de regime entre os partidos do arco da governação, que assegure a sua continuidade, coerência e desenvolvimento gradual” (Gomes, 2011: 105). Nesta fase foi revista a LSI e a LOIC, conforme tivemos

---

<sup>108</sup> Lei n.º 145/99 de 1 de Setembro.

oportunidade de abordar. Finalmente, salienta-se a nomeação de um novo Director Nacional da PSP, o Superintendente Paulo Gomes, em 23 de Janeiro de 2012, facto considerado histórico, na medida em que se trata do primeiro oficial da PSP, oriundo da Escola Superior de Polícia a ascender ao mais alto cargo da instituição.

Não pretendendo fazer um cotejo exaustivo de todos os diplomas publicados neste período com relevância para a segurança interna e aplicação da justiça, sublinhamos os principais passos normativos empreendidos nas diferentes áreas em referência:

- Código Penal (Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro) – vigésima terceira alteração ao Código Penal, através da Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro;
- Código do Processo Penal (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro) – décima quinta alteração, através da Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto;
- Política Criminal - Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei-Quadro da Política Criminal) e a respectiva regulamentação através da Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011;
- Lei de Organização da Investigação Criminal – Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto;
- Lei de Segurança Interna – Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto;
- Reforma das Forças de Segurança - RCM n.º 44/2007, de 19 de Março, veio definir e aprovar as grandes linhas orientadoras da reforma das forças de segurança, tendo em vista, essencialmente, uma adequada articulação entre as duas forças, a racionalização dos seus recursos e procedimentos e a melhoria das suas infraestruturas e equipamentos, de modo a melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e as suas condições de trabalho; Portaria n.º 340-A/2007, de 30 de Março, onde foram estabelecidas as competências territoriais da GNR e da PSP, resultantes da transferência de áreas entre as duas forças; Portaria n.º 778/2009 de 22 de Julho, que define as áreas de responsabilidade da GNR e da PSP, relativas aos itinerários principais e itinerários complementares nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP);
- Orgânica e Estatuto da PSP - Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, que aprova a orgânica PSP e o Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro que aprova o estatuto de pessoal com funções policiais da PSP;
- Orgânica e Estatuto da GNR - Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, que aprova a orgânica da GNR e o Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de Outubro que aprova o

estatuto dos militares da Guarda; Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro – Lei Orgânica do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente e do Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro, da GNR;

- Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais – Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto e respectiva regulamentação, através do Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de Janeiro;
- Protecção Civil - Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho – Lei de Bases da Protecção Civil; Lei n.º 65/2007, de 12 de Novembro – Enquadramento institucional e operacional da protecção civil no âmbito municipal, organização dos serviços municipais de protecção civil e competências do comandante operacional municipal; Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de Julho – Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro (SIOPS);
- Segurança de Espaços Marítimos - Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro – Articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia;
- Armas e Munições - Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro, que define o regime jurídico das armas e suas munições;
- Segurança Privada - Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de Outubro, que actualiza o regime jurídico da actividade de segurança privada fixado pela Lei n.º 194/2004, de 20 de Maio;
- Videovigilância - Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, que regula a videovigilância pelas forças de segurança em locais públicos de utilização comum; Decreto-Lei n.º 207/2005, de 29 de Novembro, que regula os meios de vigilância electrónica rodoviária utilizados pelas forças de segurança;
- Segurança Escolar - Decreto-Lei n.º 117/2009, de 18 de Maio que cria o Gabinete Coordenador de Segurança Escolar como estrutura integrada no Ministério da Educação, dotada de autonomia administrativa; Despacho n.º 25650/2006, de 19 de Dezembro que aprova o regulamento do Programa Escola Segura publicado do DR 2.ª série n.º 242, de 19 de Dezembro;
- Polícias Municipais – Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de Outubro que actualiza o quadro jurídico fixado pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, que revê a lei-quadro que define o regime e forma de criação das Polícias Municipais.

Quanto a Estratégias e Programas Nacionais verificou-se a criação ou renovação de planos em diversas áreas, designadamente os seguintes:

- Programa Escolhas (2010-2012) direccionado para a prevenção criminal primária (RCM n.º 63/2009, de 23 de Julho);
- I Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (2007-2010) (RCM n.º 81/2007, de 22 de Junho);
- III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010) (RCM n.º 82/2007, de 22 de Junho);
- III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010) (RCM n.º 83/2007, de 22 de Junho);
- Plano Nacional Contra a Droga e as Toxicodependências (RCM n.º 115/2006, de 18 de Setembro);
- Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social;
- Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (2009-2015);
- Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária (2008-2015).

Se atentarmos à multiplicidade de estruturas de coordenação no quadro de segurança interna, de defesa, de protecção e socorro, de informações da república, de investigação criminal será fácil de concluir que para além de se tratar de uma organização intrincada, é redundante e dispendiosa<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Paulo Gomes (2009) efectuou uma avaliação às diferentes estruturas de articulação e, sem pretensões de fazer uma enunciação exaustiva, concluiu que existem mais de duas dezenas de órgãos de coordenação e consulta no espectro alargado da segurança interna em Portugal, a saber: Na Lei nº 20/87, de 12 de Junho (Lei de segurança interna): i) Conselho Superior de Segurança Interna: (art. 10º)ii) Gabinete Coordenador de Segurança (art. 12º e Decreto-Lei nº 149/2001 de 7 de Maio). Pelo Despacho do Primeiro Ministro, de 25 de Fevereiro de 2003: iv) Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo – UCAT. Garante a coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo (inclui PJ, SIS, SIED, SEF, GNR, PSP e SAM (obs.: Gab. PM e GCS). No Decreto-Lei nº 275-A/2000 de 9 de Novembro (Lei Orgânica da Polícia Judiciária): v) Sistema Integrado de Informação Criminal: exclusivo da Polícia Judiciária e de âmbito nacional visando a centralização, tratamento e difusão da informação criminal; articula-se com o da LOIC. Na Lei nº 21/2000, de 10 de Agosto (LOIC, entretanto revogada pela nova LOIC de 2008): v) Conselho coordenador dos órgãos de polícia criminal: coordenação nacional dos órgãos de polícia criminal (art. 7º); inclui MJ, MAI, PJ, GNR e PSP vi) Sistema Integrado de Informação Criminal (art. 8º, nº 3): a regulamentar Na Lei Orgânica nº 4/2004 de 6 de Novembro (Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa): vii) Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa: controlo do Sistema de Informações (art. 7º); viii) Conselho Superior de Informações: órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações (art. 18º); ix) Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP: fiscaliza a actividade dos centros de dados (art. 26º). Na Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro (Orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do SIED e do SIS): x) Conselho Consultivo do SIRP: aconselha o Secretário-Geral, no que respeita à salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa e interna; âmbitos SIED e SIS (GNR, PSP, PJ, SEF, SIS e SIED) No Decreto-Lei nº 43/2002, de 2 de Março (Sistema de Autoridade Marítima): xi) Conselho Coordenador Nacional: assegura a coordenação nacional das entidades e órgãos integrantes do SAM (art. 8º). No Decreto-Lei nº 44/2002,

De referir igualmente, os Contratos Locais de Segurança (CLS) como grande bandeira política dos XVII e XVIII Governos Constitucionais. O CLS é um compromisso livremente assumido entre os poderes públicos – o Estado, as Forças de Segurança, as autarquias – e a sociedade civil, os seus agentes sociais, económicos, culturais e cidadãos em geral, para a criação de uma nova “cultura de segurança”, assente numa estratégia de intervenção, activa e partilhada, que a todos motiva e responsabiliza. Este contrato é inspirado em modelos já experimentados noutros Países da Europa (como em França, Inglaterra, Países Nórdicos ou a vizinha Espanha). Podem estabelecer como áreas de intervenção prioritárias, a prevenção da delinquência juvenil, a pequena criminalidade, a violência doméstica, os comportamentos anti-sociais (as chamadas “incivildades” e actos de vandalismo). O CLS implementado no Bairro da Apelação em Loures em 2008 tem os seguintes objectivos: reduzir os índices de criminalidade e de delinquência juvenil; combater e reduzir o sentimento de insegurança; promover uma cultura de responsabilização, onde os direitos estejam necessariamente associados aos deveres; incentivar o sentimento de auto-estima e pertença comunitária e de valoração dos bens comuns. Até à presente data, foram

---

de 2 de Março (Autoridade Marítima Nacional): xii) Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional (CCAMN): órgão de consulta da AMN sobre matérias relacionadas com as suas atribuições (art. 5º); xiii) Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM): estudo e emissão de parecer sobre os assuntos relativos à utilização, manutenção e defesa do domínio público marítimo (art. 6º); xiv) Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de Dezembro: Visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia e demais entidades competentes, designadamente: Marinha/Autoridade Marítima Nacional, Força Aérea, GNR, SEF, PJ, DGAIEC, ASAE, Autoridade de Saúde Nacional (ASN), INAG e IPTM (art. 1º). Para efeitos de operacionalização, é criado, com carácter de permanência, o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM). Em situações de crise ou emergência relacionadas com fluxos de imigração ilegal por via marítima, cabe-lhe a coordenação. (Art. 15º). Integra DGAM/PM, GNR, GCS, CEMA/AMN, FAP, SEF e PJ (art. 16º). Na Lei nº 27/2006, de 3 de Julho (Protecção Civil): xv) Comissão Nacional de Protecção Civil: órgão de coordenação em matéria de protecção civil (art. 36º). No Decreto-Lei nº 35/2004, de 21 de Fevereiro (Segurança Privada): xvi) Conselho de Segurança Privada: órgão de consulta do Ministro da Administração Interna (art. 20º). No Decreto-Lei nº 1/2003, de 6 de Janeiro (Regime de Combate à Droga e Toxicodependência): xvii) Conselho Interministerial de Combate à Droga e Toxicodependência: órgão interministerial de coordenação da política de combate à droga e toxicodependência (art. 1º); xviii) Coordenador Nacional do Combate à Droga e à Toxicodependência: coordenação e articulação entre os vários departamentos governamentais envolvidos no combate à droga e à toxicodependência. (art. 7º) xix) Conselho Nacional do Combate à Droga e à Toxicodependência: órgão de consulta do Primeiro-Ministro e do Governo sobre a política de combate à droga e à toxicodependência (art. 11º). No Decreto-Lei nº 322/98, de 28 de Outubro (INAC): xx) Comissão Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo e de Segurança da Aviação Civil (Comissão Nacional FAL/SEC): órgão consultivo do presidente do conselho de administração do INAC, para a coordenação entre as várias entidades e serviços que intervêm na definição e aplicação das normas, recomendações e procedimentos de facilitação e segurança (art. 2º). No Decreto-Lei nº 217/97, de 20 de Agosto (Gabinete Nacional de Segurança): xxi) Gabinete Nacional de Segurança: superintende tecnicamente nos procedimentos da Administração Pública, para garantir a segurança das matérias classificadas no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte e exerce a autoridade de credenciação de pessoas e empresas para o acesso e manuseamento de matérias classificadas (Art. 4º).

celebrados em Portugal, mais de 35 CLS, sendo difícil de avaliar os resultados obtidos, na medida em que na maioria destes projectos não foram implementados mecanismos de avaliação.

Passemos em seguida a abordar o impacto das políticas públicas em Estados fracos ou em situação de crise. Marie-Claude Smouts considera que a eficácia dos regimes fica provada se os participantes obedecerem aos princípios, regras, processos de decisão ou, pelo menos, os tomam como referências; se protestam quando estes são violados; se não é necessário utilizar a força ou sanções para levar os intervenientes a respeitar o regime; se o regime permite atingir os objectivos determinados pelos membros e a maior parte, se não todos, sair a ganhar (Smouts, 1998: 154). Todavia, as instituições dos Estados poderão, em muitos casos, ser intencionalmente fracas. É o caso de alguns países da Europa (da Sérvia à Bielorrússia, da Ucrânia à Moldávia, da Albânia à Turquia), da América Latina (entre outros, da Colômbia à Bolívia, da Venezuela ao Haiti) e da Ásia (por exemplo: a Rússia e a maioria das antigas Repúblicas Soviéticas Socialistas, o Paquistão, o Iraque, o Irão, a Coreia do Norte, Myanmar, etc.) que desenvolveram os seus aparelhos repressivos e subdesenvolveram outras funções, nomeadamente redistributivas, para que as elites no poder, os grupos oligárquicos (públicos e privados) e as corporações pudessem desenvolver-se com o mínimo possível de obstáculos. É também o caso de alguns Países Africanos, cujos líderes, a exemplo do ex-presidente Mobutu no ex-Zaire e de Charles Taylor na Libéria, organizaram a pilhagem e a falência do seu próprio Estado em benefício das elites políticas que apoiavam os seus regimes autocráticos. Por outras palavras, há Estados constituídos para garantir a segurança do regime existente, em detrimento da segurança humana dos seus habitantes (Marthoz, 2001).

A emergência do terrorismo transnacional pós-11 de Setembro de 2001 agudizou o sentimento de insegurança dos cidadãos, consequência da tomada de consciência de vulnerabilidades das sociedades modernas derivadas da interdependência e interconexão de infraestruturas. Os poderes erráticos desmultiplicaram-se e as células terroristas procuraram abrigo em territórios fragilizados (os estigmatizados «Estados falhados»), onde as estruturas securitárias são marcadas pela fragilidade e incapacidade operativa. Tais ameaças “são exploradas por actores não estatais que concorrem com o Estado pelo monopólio do uso da força e que, por via do poder *mutagénico* da tecnologia e de combinações complexas de meios e *modi operandi*, geram ameaças diversificadas, de

natureza transnacional, assimétricas e totalmente imprevisíveis quanto ao tempo, modo, local e intensidade de materialização” (Fernandes, 2005: 123 – 152).

Os problemas-macro da aldeia global acabam por se repercutir de forma gravosa nos Países mais frágeis ou em situação de falência, quer seja por questões relacionadas com o já aludido domínio de matérias-primas, quer seja por questões étnicas, religiosas e políticas, quer seja pela localização geo-estratégica dos territórios em causa. Numa época marcada pela propalada «guerra contra o terrorismo», têm vingado as estratégias reactivas e musculadas, procurando as potências globais ou regionais a obtenção de resultados de impacto rápido e revelando menor exigência ao nível do respeito pelos direitos do Homem (aplicando assim uma táctica simplista de valorização da equação eficiência/eficácia), em detrimento da obtenção de objectivos concretos, com impacto efectivo na segurança local e colectiva. Para Valença Pinto, “passou-se de uma segurança focada na protecção de interesses vitais ameaçados por um inimigo comum e global (...), uma segurança cujo valor operacional era rígido e previsível, para uma segurança orientada para riscos de natureza diversa e de base geograficamente mais limitada, por regra regional e local” (Valença Pinto, 2000: 100). A segurança deixou de estar quase que exclusivamente ligada aos interesses vitais e passou a ter também como referência interesses de uma outra ordem, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados, e que antes eram achados menos relevantes na escala dos interesses. Por isso, “segurança e defesa carecem de ser afirmados simultaneamente em ambiente nacional e transnacional, assentam em ideias e em valores superiores e comuns, prosseguem objectivos construtivos, são marcados pela constante transitoriedade e também pela especificidade das situações e fazem apelo ao uso inteligente, integrado, flexível e efectivo dos recursos disponíveis” (Idem: 100).

A «desarrumação» da ordem estabelecida tem que levar a comunidade internacional a apostar em modelos de intervenção e de prevenção mais flexíveis, bem como à implementação de programas de investimento, de longo prazo, que apostem no desenvolvimento sustentado, na educação, na saúde, na protecção ambiental e na segurança.

Enquanto o problema da prevenção e uso da força por potenciais agressores permanecer central nas relações internacionais, será evidente a necessidade de desenvolver teorias que sirvam para delinear escolhas e políticas eficazes. É neste contexto que a dissuasão, quer através da punição (retaliação) quer através da negação (defesa), continuará a atrair a atenção de estrategistas e decisores políticos (Dougherty,



2003: 509) A comunidade internacional depara-se com a necessidade de intervir em cenários de crise de grandes dimensões, procurando obter resultados e sair no mais curto espaço de tempo desses Estados ou territórios dilacerados pela guerra, o que tem provocado o retrocesso de processos de paz e a implementação de programas pouco sustentados e sustentáveis, pouco adaptados à cultura local e quase que impostos aos Governos autóctones. Carlos Branco sustenta que “os argumentos utilizados pelos defensores dos méritos do uso da força tendem a valorizar apenas o fim das hostilidades e os aspectos malignos associados à violência, em detrimento da reconciliação das partes desavindas e da remoção das causas que estão na origem desses conflitos, sendo as intervenções militares na Somália, na Bósnia e no Kosovo ilustrativas, quanto a este aspecto, das profundas limitações do uso da força como um instrumento de Resolução de Conflitos. (...) Continuando arreigados ao paradigma da combinação de diplomacia com força, o qual reflecte, em termos gerais, a velha escola da Guerra-Fria em que os sujeitos dos conflitos eram os Estados, os mediadores de guerras civis têm falhado em ver as tremendas diferenças entre estes dois tipos de guerras, e a natureza da violência que lhes está subjacente” (Branco, 2006). Também a este nível será importante o repensar de abordagens minimalistas em territórios em crise, as quais, poderão agravar os problemas existentes, criando assim as condições ideais para o estabelecimento de regimes ditatoriais, violadores dos direitos, liberdades e garantias, bem como de organizações terroristas e / ou de crime organizado.

De acordo com José Adelino Maltez, “só uma política que defenda o pluralismo a nível interno, que, ao respeitar a autonomia da pessoa, respeite a autonomia dos grupos que esta constitui, pode criar no plano internacional, uma ordem que respeite as autonomias de cada unidade política nacional ou estadual (...). Os Estados não podem continuar a ser entidades que vivam em regime de *out law* só porque invocam a qualidade de soberanos. Basta aplicarmos à ordem dita internacional aqueles princípios que já utilizamos para as ordens internas, os princípios do Estado de Direito e da democracia” (Maltez, 1997: 388).

Os processos de estabilização da segurança interna dos Estados em situação de crise, de criação, formação e desenvolvimento dos respectivos sistemas judiciais e prisionais, assim como das Polícias locais, ocupam um papel crucial nos cenários dilacerados pela guerra. A reforma dos sectores de segurança e justiça e a construção de instituições judiciais, policiais e penitenciárias, de acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos para Estados de direito democráticos, constitui um

desafio fundamental para a comunidade internacional, em especial no âmbito das administrações transitórias e da gestão de crises nos Estados frágeis. Um dos desafios a enfrentar pelas organizações internacionais e pelos principais países doadores será garantir que estes processos se desenvolvam de forma transversal e integrada com as restantes dimensões da reconstrução e de governação pós ou pré-conflito.

Winfried Hassemer defende que a “política de segurança pública não equivale a política policial, mas abrange também uma política criminal que, por sua vez, compreende não apenas o ponto de vista da eficiência policial, mas também as garantias penais e constitucionais. (...) uma política de segurança pública sem consideração pela juventude, o trabalho, a habitação, os problemas sociais e a educação, converte-se num espectáculo sem esperança e sem fim previsível. Portanto, uma política de segurança só faz sentido no contexto de uma verdadeira política interna bem definida, sincronizada e coordenada” (Hassemer, 1995: 109-110). Na perspectiva de Kofi Annan “os esforços de socorro devem constituir um passo na direcção do desenvolvimento, e devem ser efectuados de maneira a promover, e não comprometer, os objectivos de desenvolvimento de longo prazo”<sup>110</sup>. As lições aprendidas pela ONU, U.E. e outras organizações internacionais em diferentes cenários pós-conflito preconizam assim que os processos de reabilitação necessitam de uma conjugação entre as acções imediatas para repor a lei e ordem e prestar auxílio às populações, e medidas de longo prazo visando um desenvolvimento sustentável, o funcionamento das novas instituições de acordo com os padrões internacionais de um Estado de Direito democrático, bem como uma paz duradoura.

Para Ignacio Ramonet a conjuntura internacional «desarrumada» herdada na sequência da queda do bloco de Leste no início da década de 90 do século transacto e da emergência de um sistema unipolar mitigado tem marcado as relações internacionais. Refere o autor que “do ponto de vista geopolítico, o mundo apresenta o aspecto de um grande caos: por um lado, multiplicação das uniões económicas regionais; por outro, renascimento dos nacionalismos, ascensão dos integristas, Estados divididos, minorias que reivindicam a sua independência” (Ramonet, 2001: 20). No mundo contemporâneo tem-se assistido a um movimento contraditório de movimentos de fusão e de fissões ou implosão de Estados. A disjunção de Estados, segundo Ramonet, “tem sido particularmente estimulada pelo renascimento da concepção de Estado-nação. A ideia

---

<sup>110</sup> ANNAN, Kofi, documento S/1998/318, para. 62.

romântica (...) de que o Estado deve exercer a sua autoridade sobre uma comunidade étnica homogénea (mesma língua, mesmo sangue, mesma religião, mesmo território) reunida inteiramente no interior das fronteiras históricas (...)” (Ramonet, 2001: 23).

Krasner sublinha a capacidade dos Estados criarem regimes internacionais como um exercício de soberania legal internacional que, apesar de significar uma perda de soberania vestfaliana ao estabelecer estruturas de autoridade exteriores, oferece aos governantes a possibilidade de captarem recursos externos que podem reforçar a sua capacidade para se manterem no poder e promoverem os interesses de segurança, económicos e ideários dos seus constituintes (Krasner, 1983: 19).

Neste novo contexto, os sinais tendem a inverter-se: o Estado deixa de ser um fim em si mesmo, passando a ser um instrumento; está destinado, antes de mais, a servir uma comunidade humana; essa comunidade humana não é hoje tão fechadamente soberana, está inserida numa comunidade mais vasta onde certos parâmetros são claramente transnacionalizados. É uma soberania agora chamada a ser mais serviço do que poder, mais administração do que propriedade.

Se a noção de interesses comuns começou por ser identificada com a realidade empírica dos interesses coincidentes, ela tem vindo a ganhar uma intensidade cada vez maior, projectada em formas de cooperação e de partilha que vão muito além da tradicional coexistência negativa” (Pureza & Lopes, 1998: 88). Marie-Claude Smouts sustenta a necessidade de uma ordem mundial construída “de baixo para cima” (*bottom up*) com o objectivo de se conseguir alcançar a justiça, equidade e respeito pelo outro (Smouts, 1998: 135 – 198). Ora, as administrações internacionais transitórias e as políticas públicas de emergência por elas implementadas são normalmente impostas de cima para baixo (da tecnocracia da ONU, da U.E. ou de coligações *ad-hoc* para os governos ou lideranças transitórias dos territórios objecto de intervenção), sendo igualmente pouco partilhadas com as autoridades locais e nem sempre adaptadas à realidade e cultura autóctones. Deste modo, Marie-Claude Smouts defende uma intervenção a montante, na prevenção das causas de falência dos Estados, pressupondo um processo de diagnóstico prévio e de implementação sequencial.

A consciencialização de que aquilo que se passa no seio de um Estado, de que a forma como um determinado governo trata o seu povo afecta outros Estados pela mesma humanidade que partilham, mas também porque de um ponto de vista realista poderão servir de incubadoras de problemas que poderão afectar a segurança colectiva. Os «Estados falhados» ou em situação de crise política, humanitária, financeira podem

ser assim uma grave ameaça à segurança internacional, pois o efeito de ramificação leva a que conflitos, as epidemias, os efeitos adversos do colapso económico, da degradação ambiental, se façam sentir nos seus vizinhos, aumentem a pressão sobre as fronteiras com vagas de refugiados ou de imigrantes ilegais, gerando instabilidade regional (Ferro, 2006: 38).

O Conselho de Segurança da ONU, hoje, analisa muitos casos críticos à luz do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, quando provavelmente, há década e meia atrás, seriam vistos como grosseiras ingerências. Neste âmbito, as Nações Unidas têm-se constituído como a Organização Internacional por excelência que tem coordenado os esforços de intervenção preventiva e de reabilitação de «Estados falhados», «Estados frágeis» ou à beira do colapso, através de diversas modalidades de acção – diplomacia preventiva/prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* – com resultados muito diferentes. As administrações interinas, em que a ONU assume as responsabilidades de governos locais inexistentes ou disfuncionais e a implementação de políticas públicas transitórias, têm sido assim palcos de intervenção, com recurso mais a planos de contingência, de forma a tratar os sintomas, do que a programas sustentados com diagnóstico dos problemas, adopção faseada de medidas e avaliação de resultados.

A comunidade internacional deverá apostar mais na prevenção, designadamente através do apoio aos países com piores índices de desenvolvimento - por exemplo, através de programas sustentados de ajuda pública ao desenvolvimento, de capacitação das populações locais, de combate à pobreza e de construção de infra-estruturas de saúde e de educação -, do que propriamente na reacção, ditada pelas velhas concepções da política internacional como reverente ao princípio da soberania.

Se perspectivarmos esta situação no âmbito das políticas públicas em cenários de administrações pós-conflito, verificaram-se diversas incongruências na fase de implementação de políticas de reconstrução em Timor-Leste, no Kosovo, no Afeganistão ou no Iraque (para apenas dar alguns exemplos), não se tendo efectuado de facto a avaliação da legislação pré-existente, tal como preconizado na «grelha de Jones» (Jones, 1997), no sentido de permitir uma revisão do «edifício jurídico» em vigor nos territórios alvo de intervenção durante os períodos transitórios, nem efectuada uma verdadeira auscultação autoridades locais e da sociedade civil. A fase pós-conflito em Timor-Leste constitui um exemplo de disfunções claras, quer ao nível da formulação de soluções, quer ao nível da fase de implementação no terreno de políticas públicas de

emergência ou transitórias, quer da avaliação de resultados, apesar de ter sido identificado inicialmente um problema de «vazio» ou de deslegitimação da legislação Indonésia em vigor junto dos Timorenses.

Os paradoxos na implementação de políticas públicas de emergência nos «Estados falhados» ou em territórios em transição para a independência obrigarão a um planeamento, apoio, assessoria, controlo e monitorização da adopção de políticas sustentáveis e adaptadas à realidade local, facto dificilmente concretizável face à dinâmica das relações internacionais, à oscilação de prioridades das agendas das organizações internacionais e dos principais Países doadores e à urgência em obter resultados rápidos em territórios em que as próprias entidades internacionais se encontram pressionadas pela bandeira da soberania agitada pelas autoridades autóctones nestes «Estados à beira do colapso».

Na perspectiva de Gianfranco Pasquino, nos tempos actuais, “o maior problema na análise de políticas públicas está na falta de estudos comparativos que conduzam a modelos analíticos capazes de ir além dos sistemas e das políticas individuais. No entanto, mesmo que se conseguisse chegar à elaboração de modelos comparativos fiáveis, duas grandes questões continuariam em aberto: a primeira diz respeito (...) à visão de conjunto de processos pouco estruturados, pouco previsíveis, difíceis de reconduzir a percursos certos ou de se repetir e que se caracterizam, portanto, pelo carácter episódico e fragmentário (...). A segunda questão refere-se à democraticidade dos processos de produção de políticas públicas (...). Estes são habitualmente controlados por intervenientes singulares e colectivos que não receberam nenhum mandato eleitoral e que certamente não responderão pelas suas escolhas e pelos seus actos perante os cidadãos” (Pasquino, 2002: 207).

Diversos autores consideram que a instabilidade e violência são normalmente uma consequência de instituições políticas e económicas ineficazes e de uma governação corrupta, insensível e incompetente. Neste contexto, a governação legitimada é a causa da estabilidade e do bem-estar e a governação não legitimada é a génese da instabilidade e da violência (Manwaring & Joes, 2000: 248).

As economias pós-bélicas caracterizam-se por uma diminuição substancial do rendimento *per capita*, por existência de grande número de desalojados e de refugiados que abandonam o território, pela destruição das infra-estruturas, por taxas de inflação elevadas, por sistemas fiscais e financeiros deficientes, pela ineficácia nos sistemas de protecção da propriedade e bens individuais, pelo colapso dos serviços nacionais de

estatística, assim como pela insegurança e violação dos direitos individuais (Houghton, 1998: 3). No início do século XXI, dos cerca de cem Países em transição para a democracia, apenas um quinto se pode considerar claramente ter efectuado alguns progressos e ter uma dinâmica positiva no processo democrático (Carothers, 2002).

Os desafios que se seguem a um cessar-fogo são frequentemente mais avassaladores do que aqueles que o precederam (Fagen, 1995: 14). A missão de reconstituição das sociedades pós-conflito é mais intrincada e onerosa do que os esforços directamente relacionados com a interrupção das hostilidades. Após a cessação de um conflito armado, deverão seguir-se um conjunto de processos de enorme complexidade, desde a estabilização política, à assistência humanitária às populações, até à (re)construção das instituições. É também uma oportunidade para estes Estados introduzirem reformas nos respectivos sistemas políticos e nas políticas públicas, bem como nas economias e sociedade, as quais, muitas vezes, nunca foram possíveis de efectuar no passado devido à existência de regimes autoritários e opressores.

Porém, sem segurança, sem garantia da lei e ordem pública e sem investigação das violações de direitos do Homem cometidas nos territórios em situação de conflito interno ou ocupados pela força das armas, a reabilitação das sociedades, consolidação da paz e democratização dos sistemas de governo, não serão possíveis de implementar nuns casos e noutros não serão sustentáveis.

### **III.2. Programas de Governo**

Procuraremos neste ponto analisar com maior detalhe as principais tendências das políticas públicas de segurança desde o I Governo Constitucional, ou seja, dos 19 Governos Constitucionais a partir da revolução de 25 de Abril de 1974 até aos nossos dias<sup>111</sup>. Embora se possa argumentar “que o conteúdo programático da governação está compreendido na agenda decisional e não na governamental” (Carvalho, 2008: 94), optámos pela análise de conteúdo dos Programas de Governos, tendo em conta que

---

<sup>111</sup> I Governo Constitucional (1976-1978); II Governo Constitucional (1978); III Governo Constitucional (1978); IV Governo Constitucional (1978-1979); V Governo Constitucional (1979-1980); VI Governo Constitucional (1980-1981); VII Governo Constitucional (1981); VIII Governo Constitucional (1981-1983); IX Governo Constitucional (1983-1985); X Governo Constitucional (1985-1987); XI Governo Constitucional (1987-1991); XII Governo Constitucional (1991-1995); XIII Governo Constitucional (1995-1999); XIV Governo Constitucional (1999-2002); XV Governo Constitucional (2002-2004); XVI Governo Constitucional (2004-2005); XVII Governo Constitucional (2005-2009); XVIII Governo Constitucional (2009-2011); XIX Governo Constitucional (2011-presente).

estes constituem indicadores bastante aproximados das políticas públicas a *“prosseguir, dos seus objectivos e principais medidas”* (Carvalho, 2008: 94). Temos também a consciência que muitas políticas levadas a cabo não se encontram inscritas nos programas governamentais e que muitas das políticas elencadas nesses programas não são concretizadas.

A pesquisa que efectuámos teve por objectivo obter dados com valor científico, nos diversos Programas de Governo analisados. Desenvolvemos uma tipologia categorial, tendo em vista constatar as referências efectuadas à dimensão interna da segurança (pequena criminalidade, criminalidade violenta e organizada, coordenação entre as forças e serviços de segurança) e à dimensão externa da segurança (criminalidade organizada transnacional, terrorismo e cooperação internacional em matéria de segurança).

A formação das políticas, depende dos problemas que chegam à atenção dos políticos, que por sua vez motivam uma proposta política, destinada a resolver esses mesmos problemas (Rocha, 2009). Desta forma, aparece um conceito de agenda no processo de formação de políticas. A *“agenda é uma colecção de problemas objecto de atenção pelos poderes públicos”* (Rocha, 2009: 95).

Para que determinada política seja inscrita na agenda depende da existência de três factores: problemas, escolha de políticas e contexto político (Carvalho, 2008: 99). O estudo da agenda permite perceber, de que forma os grupos de interesse, através dos partidos, a opinião pública (os cidadãos) e os agentes políticos se interligam, no sentido de desenhar determinada política pública (Rocha, 2009). Conforme aludimos, os governos perdem o seu papel de centralizador e de definidor das políticas e ganham o de formadores da agenda, agregando à sua volta os grupos apropriados e os parceiros certos, arbitrando, negociando, mediando e servindo de motor facilitador das políticas, para os problemas públicos, através de parcerias público-privadas (Bilhim, 2008).

Quanto à análise efectuada verifica-se que em todos os programas há referência expressa à segurança interna. No tocante à dimensão externa da segurança interna começa a ganhar maior expressão a partir do X Governo Constitucional. Chegámos às seguintes conclusões que serão detalhadas nos Anexos 10 a 15:

- ao nível da segurança interna, constam referências sobre a prevenção da pequena criminalidade em todos os Governos Constitucionais;

- quanto à criminalidade violenta e organizada que se manifesta em Portugal são efectuadas referências a esta tipologia, à excepção dos IV e XIV Governos Constitucionais;
- não é mencionada a coordenação das Forças de Segurança nos II, III, V, VII e XV Governos Constitucionais, nos restantes programas são efectuadas referências mais ou menos detalhadas a esta matéria – o IV Governo Constitucional foi o que primeiro abordou esta questão de forma bastante concreta e até incisiva<sup>112</sup>;
- ao nível da dimensão externa, não são efectuadas referências à criminalidade organizada transnacional entre o II e o IX Governo Constitucional (período entre 1978 e 1985). Paradoxalmente o I Governo Constitucional incluía no respectivo programa a seguinte referência: *“por razões de conjuntura interna e internacional surgiram ou intensificaram-se novos tipos de actuação criminosa: tráfico de armas, distribuição e consumo de estupefacientes, fabrico e passagem de moeda falsa, delitos contra a economia, atentados bombistas, raptos, crime organizado, etc”*;
- relativamente ao terrorismo, os primeiros três Governos Constitucionais manifestavam preocupação com esta realidade, sobretudo na dimensão interna, tendo em conta a situação do país. Depois verifica-se um hiato entre os IV e XI Governos Constitucionais (período entre 1978 e 1991). De referir que no programa do XIX Governo Constitucional não há qualquer menção à problemática do terrorismo, nem sequer às políticas de combate e prevenção a este fenómeno transnacional;
- no que diz respeito à cooperação internacional, os I, III e V Governos Constitucionais têm referências ao papel das Forças Armadas e do Estado Português,

---

<sup>112</sup> É referido o seguinte: “a garantia do respeito dos direitos essenciais fundamentais dos cidadãos constitui outra vertente do Estado de Direito Democrático, que se relaciona com a legítima autoridade do poder político, com a disciplina social e com a segurança das pessoas e dos bens. Para este efeito, importa assegurar nomeadamente estruturas policiais eficazes, coordenadas, prestigiadas. Ora, a função inerente às forças a serviços de segurança encontra-se dispersa por vários organismos, dependentes de Ministérios diversos, desenvolvendo entre si actividades que, por vezes, se sobrepõem, e na maior parte dos casos não se revelam como suficientes para garantir a segurança pública. A coordenação dessa função é quase inexistente e com a actual organização é extremamente difícil. Os custos financeiros do sistema existente são pois desproporcionais à qualidade da função realizada. Com isso ressentem-se a protecção e defesa dos cidadãos e das instituições, e a própria prevenção e repressão da criminalidade. Constituirá, pois, objectivo do Governo a racionalização das infra-estruturas materiais e organizativas existentes, com o inerente reforço de coordenação e direcção das forças policiais, permitindo-se assim um melhor aproveitamento dos meios existentes e uma maior economia de meios na sua utilização. Será apresentada à Assembleia da República uma proposta de lei-quadro relativa aos fins e medidas de polícia, como o impõe o artigo 272º da Constituição, a fim de se acautelarem os direitos dos cidadãos, pressuposto da vigência do Estado Democrático de Direito. Em consequência, o Governo promoverá a reorganização do modelo das forças policiais, de modo a estas responderem mais cabalmente às necessidades de segurança das populações com as consequentes definições das respectivas orgânicas, estatutos e função do pessoal próprio. Tal será consignado no plano legislativo em momento posterior a definição, pela Assembleia da República, da proposta de lei atrás referida”. (Programa do IV Governo Constitucional).



sublinhando essencialmente a necessidade de integração nas alianças e organizações internacionais, das quais, Portugal estava algo excluído devido ao meio século de ditadura. Refere o programa do V Governo: prosseguir esforços com vista à adesão de Portugal às principais convenções internacionais, nas quais se reconhece a base de um futuro Direito Internacional (...) relacionamento múltiplo e diversificado, privilegia o Governo a sua participação nas plataformas multilaterais, como expressão do seu empenhamento na construção de uma nova ordem internacional em todos os sectores de cooperação e troca entre os povos, do seu desejo de uma contribuição activa para um clima crescente de desanuviamento no plano internacional e da sua convicção, determinada pela Constituição, de que as nações devem caminhar gradualmente para a abolição de blocos estanques. Assim, será dado especial relevo a todas as manifestações que, no plano multilateral e bilateral, reforcem a criação de condições para a instauração de uma ordem mundial mais justa, aí o cabendo cuidado que lhe merece a participação no Conselho de Segurança da ONU, no Conselho Executivo da UNESCO”.

### **III.3. Sistema de Segurança Interna**

A par do sistema de justiça penal, fundamentalmente corporizado pelos tribunais, “é o sistema de segurança interna, integrado essencialmente pelas polícias, a face mais visível do aparelho preventivo-repressivo do Estado de Direito, por ser o que mais interfere com as pessoas e os seus direitos fundamentais” (Clemente, 2000: 399).

A LSI aprovada em 2008, tentou reconfigurar o conceito e âmbito da segurança dita interna em Portugal. A definição e fins da segurança interna encontram-se estatuídos no Artigo 1.º n.º 1 da LSI. Nestes termos, a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. Segundo o n.º 3 do Artigo 1.º do mesmo diploma as medidas previstas na lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou

altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública<sup>113</sup>.

A LSI integra os princípios consagrados na Constituição em matéria de segurança interna, nomeadamente na alínea b) do Art. 9.º (Tarefas fundamentais do Estado), no Artigo 27.º (Direito à liberdade e à segurança) e no Art. 272.º (Polícia). Na sua qualidade de lei de enquadramento geral, é bastante clara quanto à primazia que deve ser dada aos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia. Para além destes, outros princípios fundamentais estão nela contemplados, tais como o exercício da actividade por parte das forças e serviços de segurança, de acordo com os *princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna* e no âmbito do respectivo enquadramento orgânico e ainda a *cooperação* entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros (Art. 6.º n.º 1 e n.º 2 da LSI - Coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança).

Tal como já antes aludimos, uma das vertentes da dimensão externa da segurança interna pode ser encontrada no Artigo 4.º, n.º 2, da LSI, que estipula que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem actuar fora do [espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”.

O Artigo 25.º, n.º 2, da LSI estabelece que são forças e serviços de segurança, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS)<sup>114</sup>. De todas as polícias, são as polícias administrativas de ordem pública em geral, a quem cabe o papel e o estatuto de serem o instrumento privilegiado

---

<sup>113</sup> No novo normativo sobre a segurança interna, procura-se também estabelecer mecanismos de articulação e pontes, designadamente pela via normativa, entre o SSI e a defesa nacional, as vertentes tributária e aduaneira, mas também com os municípios e as empresas privadas, de forma a responder de forma mais proactiva ao quadro de riscos e ameaças vigente.

<sup>114</sup> Segundo o Artigo 25.º n.º 3 da LSI, “exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

da segurança pública de cariz preventivo. É por isso que, embora detendo competências alargadas enquanto órgãos de polícia criminal, as duas principais polícias administrativas gerais classificam-se de Forças de Segurança: a GNR e a PSP. Estas são as grandes protagonistas do sistema de segurança interna<sup>115</sup>, marcado pelo dualismo vertical e moderado, característica muito comum nos sistemas policiais europeus [sobretudo nos países latinos do sul da Europa e em muitos países da América do Sul e de África que sofreram a influência dos antigos colonizadores] e uma tradição fortemente enraizada em Portugal: hoje, as Forças de Segurança e, ontem, os Quadrilheiros<sup>116</sup> e os Alcaides<sup>117</sup>, com os seus homens jurados (Clemente, 2000: 398).

Aparecem como principais intervenientes no sistema de segurança interna a Assembleia de República, o Governo, o Primeiro-Ministro, o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança e as forças e serviços de segurança.

A Assembleia da República exerce a sua competência política, legislativa e financeira, ao nível do enquadramento da política de segurança interna, sendo igualmente competente para fiscalizar a execução dessa política<sup>118</sup>.

A condução da política de segurança interna é da competência do Governo, cabendo ao Conselho de Ministros, entre outras competências, definir as linhas gerais dessa política e as orientações sobre a sua execução, programar e assegurar os meios necessários à sua execução e aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das Forças e Serviços de Segurança e garantir o seu funcionamento.

A responsabilidade política pela direcção da política de segurança interna é do Primeiro-Ministro, competindo-lhe, nomeadamente, coordenar e orientar a acção dos membros do Governo em matéria de segurança interna e dirigir a actividade interministerial tendente à adopção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna<sup>119</sup>.

O Sistema de Segurança Interna (SSI) continua a ter como órgão principal o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI). Reflexo do conceito alargado de

---

<sup>115</sup> Clemente apelida o sistema em que se integram as duas forças de segurança e polícias administrativas por excelência de “sistema nacional de segurança pública” (Clemente, 2000: 398).

<sup>116</sup> Dos Quadrilheiros, título LIV, livro I, *Ordenações Manuelinas*, 1521, ed. Fundação Calouste Gulbenkian, livro I, Lisboa, 1984, p. 364.

<sup>117</sup> Do Alcaide pequeno das Cidades, e Villas, e cousas que a seu officio pertencem, título LVI, livro I, *Ordenações Manuelinas*, 1521, op. cit., p. 382.

<sup>118</sup> No quadro das competências de fiscalização atente-se à apreciação do Relatório de segurança interna, apresentado anualmente pelo Governo até 31 de Março de cada ano.

<sup>119</sup> Esta última competência poderá ser delegada no Ministro da Administração Interna.

segurança a composição do CSSI definida no Artigo 12.º da LSI, foi claramente amplificada, passando a englobar os Ministros da Defesa Nacional e das Obras Publicas, Transportes e Comunicações, dois deputados designados pela Assembleia da Republica, dele passando, também, a fazer parte o Secretário-geral do Sistema de Informações da Republica Portuguesa, o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, o Responsável pelo Sistema de Protecção e Socorro e o Director-Geral dos Serviços Prisionais.

O CSSI é um órgão de audição e consulta do Primeiro-Ministro, assistindo-o na adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna, cabendo-lhe ainda emitir parecer, designadamente, quanto à definição das linhas gerais da política de segurança interna e as bases gerais da organização, competências e funcionamento das FSS. Constituem-se ainda como órgãos do Sistema de Segurança Interna: o Secretário-Geral (SG) do SSI, cujo processo de nomeação, estatuto e competências foram profundamente modificados e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), cuja composição e competências foram também objecto de significativas alterações; e o Gabinete Nacional Sirene, estrutura operativa ligada ao Sistema de Informações Schengen, relevante para a cooperação policial, que foi integrado no Gabinete Coordenador de Segurança.

Salienta-se, no desenho de toda a arquitectura do sistema, a preocupação de impedir que o exercício dos poderes do Secretário-Geral (Artigos 15.º a 19.º da LSI) possa contender com a organização hierárquica das forças e serviços de segurança que o integram<sup>120</sup>, facto que sendo positivo, se apresenta simultaneamente como uma desvantagem, porque lhe retira capacidade para impor estratégias mais efectivas de harmonização e amplitude na acção. No quadro das competências de coordenação do SG do SSI, previstas no Artigo 16.º da LSI, assume ainda particular importância a articulação das FSS com outros sistemas e entidades numa perspectiva de Grande Segurança ou de Segurança Nacional: o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, o Planeamento Civil de Emergência, a segurança privada e as polícias municipais (*cfr.* Anexos 6 e 7).

A necessidade sentida pelo Estado de, perante novas realidades existentes e emergentes resultantes da conjuntura nacional e internacional, proceder à

---

<sup>120</sup> É recorrente a enunciação nos artigos que estipulam as competências do SG do SSI que estas, bem como a articulação das forças e dos serviços de segurança necessários, são exercidas através dos respectivos dirigentes máximos.

reconceptualização e adopção de um modelo de segurança interna, ganhou real intensidade em meados dos anos oitenta, tendo acabado por encontrar tradução legislativa na Lei 20/87, de 12 de Junho. Teremos que recuar no tempo para perspectivar a relevância deste diploma legal à época. Para além da consagração expressa de uma definição de segurança interna e de uma enunciação dos fins da mesma, aquele diploma legal estabeleceu as linhas gerais da política de segurança interna e de coordenação da sua execução avançando, ao mesmo tempo, para a tímida institucionalização de um Conselho Superior de Segurança Interna ao nível político-estratégico como “*órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de segurança interna*”<sup>121</sup> e de um Gabinete Coordenador de Segurança ao nível técnico-operacional, enquanto “*órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança*”<sup>122</sup>.

No modelo de segurança interna resultante do supramencionado diploma legal de 1987, que cobria os domínios fundamentais da prevenção, ordem pública, informações policiais e investigação criminal, cedo se notaram alguns problemas estruturais, apresentando-se como mais relevantes os resultantes: 1) da existência de várias tutelas das forças e serviços de segurança; 2) da sobreposição de competências materiais e territoriais geradoras de conflitos negativos e positivos; 3) da inexistência de um sistema integrado e partilhado de informação criminal; 4) da inexistência de

---

<sup>121</sup> De acordo com o Artigo 10.º da Lei n.º 20/87 de 12 de Junho cabe ao Conselho Superior de Segurança Interna “*a definição das linhas gerais da política de segurança interna; as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e serviços de segurança e da delimitação das respectivas missões e competências; os projectos de diplomas que contenham providências de carácter geral respeitantes às atribuições e competências das forças e serviços de segurança; as grandes linhas de orientação a que deve obedecer a formação, especialização, actualização e aperfeiçoamento do pessoal das forças e serviços de segurança*”.

<sup>122</sup> De acordo com o n.º 2 do Artigo 12º da Lei n.º 20/87 de 12 de Junho, o GCS era composto pelos Comandantes-gerais da GNR, GF e PSP, pelo Director-Geral da PJ, pelos Directores do SEF e SIS e pelos responsáveis pela autoridade marítima e aeronáutica. Integrava ainda, o Gabinete, um Secretário-geral a designar pelo Primeiro-Ministro. O GCS é o órgão especializado de assessoria e consulta, [vocado] para a coordenação técnica e operacional da actividade das Forças e Serviços de Segurança, funcionando na directa dependência do Primeiro Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. Compete-lhe assistir de modo regular e permanência às entidades governamentais responsáveis pela execução da política de segurança interna e, designadamente, estudar e propor: os esquemas de cooperação das Forças e Serviços de Segurança, bem como de aperfeiçoamento do seu dispositivo, com vista à articulação do seu funcionamento (PCCFSS); o eventual emprego combinado do pessoal das diversas Forças e Serviços de Segurança para fazer face às situações de grave ameaça que o exijam; as formas de coordenação da cooperação externa que as Forças e Serviços de Segurança desenvolvam; as normas de actuação e os procedimentos a adoptar em situações de grave ameaça da segurança interna; os planos de actuação conjunta das Forças e Serviços especialmente encarregados da prevenção da criminalidade; os procedimentos de avaliação e planos de aperfeiçoamento, coordenação e modernização dos processos de formação inicial e contínua realizados no âmbito das forças e serviços de segurança, quer de carácter geral, quer visando a actuação em situações específicas.

mecanismos de articulação com outros actores exteriores às forças e serviços de segurança; 5) a dificuldade de fazer interagir as vertentes *security* e *safety*, os sectores público e privado, os níveis nacional, regional e local, as vertentes nacional e internacional, por falta de canais institucionais formais; 6) o papel relativamente discreto dos órgãos de coordenação superior, sendo de destacar a escassez de meios do GCS, face à amplitude das suas competências legais, apenas compensada pelas boas relações interpessoais existentes entre o secretário-geral e os dirigentes máximos das Forças e Serviços; 7) a indefinição legal de aspectos essenciais ao eficaz funcionamento de uma estrutura de coordenação operacional e tática, mormente em situações de grave ameaça; 8) a manifesta prevalência da componente reactiva sobre a componente proactiva ou preventiva; 9) a falta de leis de programação para aquisição de equipamentos policiais; 10) e o empenhamento insuficiente da comunidade nas questões de segurança, por falta de programas fomentadores da participação dos cidadãos em projectos de sensibilização para a prevenção.

Conforme referido, verifica-se uma opção do legislador por um conceito de segurança interna em afastar intencionalmente a vertente da protecção e socorro, comumente designada por *safety* – por oposição ao *security*. Assim, a Lei apenas considerava como actores do sistema as Forças e Serviços de Segurança (o pólo do *security*), além das estruturas de coordenação superior, deixando de parte organismos como os Bombeiros, a Protecção Civil e a Emergência Médica.

Não obstante a Lei expressamente considerar que a segurança interna é uma actividade permanente e plurisectorial, o que é facto é que, em certa medida, ela delimitou o seu âmbito à actuação de sete Forças, Serviços e Organismos de Segurança: a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o SIS, o SAM (DGAM/Polícia Marítima) e o SAA (INAC/FAL-SEC), não contando, pelo menos expressamente, com o concurso de outros actores públicos e privados (Gomes, 2009: 35).

Prevê-se a aprovação de um plano de coordenação e cooperação das Forças e Serviços de Segurança, que deve funcionar como um verdadeiro guia prático para a actuação conjunta dessas entidades em situações de grave ameaça da segurança interna, definindo-se, na medida do possível, qual a entidade que coordena e qual o papel das restantes em cada situação tipificada.

As lacunas no funcionamento do sistema “viriam, em certa medida, a ser mitigadas quando, em resultado da necessidade de coordenar a operação de segurança da Exposição Internacional de Lisboa (EXPO 98), foi criada, através do Decreto-Lei n.º

353/97, de 13 de Dezembro, a Autoridade Coordenadora de Segurança/EXPO 98, a estrutura de programação e coordenação de acções de segurança, quer policiais, quer de protecção civil. Pela primeira vez, o legislador compreende a importância de integrar estas duas vertentes, além das entidades distritais e locais, bem como a mais-valia que representa uma estrutura de coordenação multi-sectorial e dedicada. O sucesso desta experiência na gestão da segurança de um grande evento de dimensão internacional seria o referencial para a criação, em 2002, da Comissão de Segurança para o EURO 2004, estrutura de coordenação que, pela primeira vez, agregaria onze entidades diferentes, públicas e privadas, do *safety* e do *security*". (Gomes, 2009: 36).

Para além dos problemas que o sistema cedo manifestou durante o período da sua vigência, e particularmente a partir de meados dos anos 90 do século XX, foi-se alterando de forma significativa o quadro conjuntural que esteve presente aquando da produção daquele instrumento legislativo, podendo constatar-se de forma significativa um agravamento, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos, das ameaças à segurança interna, isto para além do surgimento de novos riscos e perigos transnacionais. Acentuaram-se, a uma escala global, os fluxos comunicacionais, as trocas comerciais, a ocorrência em massa e transversalidade dos fenómenos criminais, e ganhou nova dimensão a imprevisibilidade, incerteza e carácter insidioso das ameaças no seio dos Estados de direito democrático. Por outro lado, foram-se aprofundando em Portugal os conflitos de competências, o corporativismo no seio das principais forças e serviços de segurança e a procura de manutenção das vantagens estatutárias por algumas, o que num panorama de maiores desafios securitários à escala global e interna, revelou (e continua a revelar) um imobilismo confrangedor por parte dos sucessivos Governos. Para Paulo Gomes, "o mero fortalecimento da estrutura do secretariado-geral do GCS, sem ser acompanhado do reforço dos meios - humanos, técnicos e financeiros - e das suas competências de coordenação operacional, gerou um progressivo desgaste e perda de legitimidade *inter pares* desta figura de coordenação, abrindo campo para conflitos e lógicas de conquista de espaço entre FSS, em vez de fomentar uma eficaz cooperação e colaboração entre todos os operadores, em nome do interesse nacional" (Gomes, 2009: 37)<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> O Decreto-Lei nº 149/2001, de 7 de Maio, que altera e actualiza a estrutura e funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança, que haviam sido aprovadas pelo Decreto-Lei nº 61/88, de 27 de Fevereiro, que aprovara o regime de organização e funcionamento daquele Gabinete. O legislador entendeu oportuno dotar o GCS de um secretário-geral adjunto, de um secretariado permanente, de uma sala de situação, de núcleos de apoio técnico e administrativo e, por último, de gabinetes coordenadores

Na nossa perspectiva, embora a última década do século transacto já tivesse sido pródiga em mudanças de vulto na geopolítica internacional, o momento culminante para a verdadeira consciencialização ou interiorização das novas ameaças e riscos e também da vulnerabilidade das sociedades e dos Estados na modernidade, terá por referência cronológica os atentados de 11 de Setembro de 2001, sendo tal noção, sobretudo no âmbito europeu, decisivamente reforçada em especial pelos atentados de Madrid (11 de Março de 2004) e de Londres (7 de Julho de 2005). Esta sequência de acontecimentos com consequências dramáticas no “coração” de países (ditos) seguros do mundo ocidental desenvolvido, despertou a percepção para uma nova realidade marcada pela cada vez maior abrangência dos riscos até aí imagináveis e pôs a nu as fragilidades, quer dos sistemas tradicionais de *intelligence* e *security*, quer mesmo da própria capacidade de resposta dos aparelhos judiciais, trazendo a problemática da segurança para o centro de debate nos governos e organizações internacionais, nos meios militares e policiais, nos *media*, nas academias, nos meios empresariais e na sociedade civil. Ao mesmo tempo, criou nos cidadãos um acrescido sentimento de insegurança, ou pelo menos, uma maior percepção sobre as questões de segurança. E alertou os governos para a necessidade dos sistemas de segurança interna: articularem de forma mais consistente os pilares prevenção-ordem pública-investigação-informações; integrarem a dimensão complementar *safety*, até aí com uma intervenção independente; e estabelecerem mecanismos de coordenação com outras áreas, nomeadamente com a defesa nacional.

O processo de revisão da LSI foi levado a cabo pelo XVII Governo Constitucional depois de iniciar funções, dando seguimento ao seu Programa, de modo a “*afirmar a autoridade do Estado e garantir a segurança*”. Nessa altura, o Governo solicitou ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa, por intermédio do Ministério da Administração Interna, um estudo sobre a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna em Portugal. Com essa

---

distritais. Porém, e no que concerne às suas competências nucleares, mantém-se a expressão confusa de “*órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das Forças e Serviços de Segurança*”, que, por um lado, não lhe confere competências expressas para coordenar, mormente em situações de alteração grave da segurança interna e, por outro, não resolve a confusão que sempre existiu entre o órgão GCS, que é constituído pelos dirigentes máximos das Forças e Serviços de Segurança, e a estrutura permanente de secretariado, dirigida pelo secretário-geral. O secretariado-geral sentiu com frequência “dificuldades na gestão de conflitos de competências entre as FSS e na coordenação operacional de grandes eventos, apesar da legitimação que sempre lhe foi conferida pela tutela política. Acresce que a tentativa de desconcentrar as competências do GCS ao nível distrital, a cargo dos governadores civis, se revelou, no geral, inconsequente” (Gomes, 2009: 37).



investigação pretendia-se que fossem apresentadas propostas de reforma sobre o modelo de organização do Sistema de Segurança Interna.

Eis o desenrolar do processo<sup>124</sup>. Em 08 de Junho de 2006, no âmbito do referido estudo, foi apresentado um relatório preliminar no qual se mencionavam os *“desafios da segurança num mundo em transformação”* e se afirmava que *“o Estado, embora mantendo a centralidade na questão da segurança, vê-se confrontado com um conjunto de actores não estatais que disputam o monopólio da segurança, obrigando a uma redefinição do seu papel. Nesta redefinição o Estado recorre a vários instrumentos de forma a produzir uma resposta multidimensional, associando vários actores e integrando várias áreas da sua actividade. Consequentemente, a segurança é, hoje, um conceito em redefinição, quer quanto à relação interno – externo, à relação público – privado, quer quanto à relação Estado–cidadão”*. O passo foi de gigante. Este relatório para além de ter dado especial destaque ao facto, de em Portugal, os conceitos de *“segurança”* e *“governance da segurança”* se estarem a transformar, efectuou igualmente uma apreciação global ao sistema português de segurança interna chegando a *“destacar”* uma *“efectiva falta de coordenação operacional das forças e serviços de segurança interna que tem sido deixada pelo legislador à inteira discricionabilidade dos dirigentes máximos dessas forças e serviços”*. Acrescentaríamos: verifica-se igualmente uma excessiva confiança na resolução dos problemas essencialmente pela via legislativa e pela criação de órgãos de coordenação, sem mexer na estrutura, nos processos de coordenação e nas ferramentas tecnológicas que permitam uma partilha efectiva e a fluidez da informação.

Numa segunda fase, tendente à apresentação do relatório final, pretendia-se apresentar três cenários de reforma do nosso sistema, sendo que ficaram de parte os dois cenários extremos : manter o actual sistema - designado de *business as usual*; ou optar por um modelo monista e centralizado, de uma só Polícia Nacional que reportasse a um só Ministro. Em cada um dos três cenários-tipo seleccionados, o estudo detalhava ainda as variáveis possíveis, para apoio ao decisor político (Gomes, 2009 : 39). A base de partida para a construção dos cenários seria o designado sistema de prevenção, ordem pública e investigação criminal (SPRING)<sup>125</sup> (cfr. Anexo 8), que constituiria o centro

---

<sup>124</sup> A metodologia seguida começou por um estudo de diagnóstico dos pontos críticos do sistema de segurança interna, analisando os desafios internacionais, a evolução da criminalidade em Portugal, o estudo comparado de quatro países da Europa e as condicionantes europeia do sistemas nacionais de segurança interna. Esta fase deu lugar à apresentação de um estudo preliminar.

<sup>125</sup> SPRING - Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal.

nevrálgico do sistema, integrando os actores político-estratégicos e operacionais nucleares para o funcionamento quotidiano do sistema. Os cenários distinguem-se-iam pela variação quanto ao número de actores político-estratégicos e operacionais e quanto à intensidade do sistema de coordenação, comando e controlo (Idem : 39).

No relatório final do estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna datado de Dezembro de 2006 é referido que “a actualização dos modelos de organização dos sistemas de segurança interna surge como um imperativo, sob pena de se alimentar uma dissociação crescente, e perigosa, entre as necessidades e aspirações dos cidadãos e a capacidade colectiva de as satisfazer, prejudicando esses direitos” (IPRI, 2006: 67)<sup>126</sup>. Neste estudo é proposta a “*criação da figura do secretário geral de segurança interna (órgão que funcionará como pedra angular/pivô do novo sistema de segurança interna)*” (IPRI, 2006: 15) e que o mesmo disponha em relação às forças de segurança, “*de um grau de autoridade que abranja o comando/controlo operacional de acções conjuntas*”. Era intenção propor-se uma “melhoria” do anterior sistema, existindo a clara pretensão do (novo) sistema de segurança interna ser “*alargado, com uma geometria variável e que tenha como principais características ser suportado por um conceito interdisciplinar de segurança interna e possuir uma composição robusta, coerente e com flexibilidade. Estas características entendem-se fundamentais para tornar o sistema de segurança interna mais eficaz na prevenção, na contenção e na resposta a transformações rápidas e imprevisíveis no espectro das ameaças e riscos e, ao mesmo tempo, em resistir às várias pressões que se exercerão sobre o mesmo (...)*” (IPRI, 2006: 32).

---

<sup>126</sup> No estudo do IPRI em referência são aduzidos diversos argumentos para justificar a necessidade de mudanças ou de ajustamentos nos sistemas de segurança interna dos Estados na contemporaneidade: “compreender como se exprime esta procura da segurança nestas sociedades é a chave de que os governos necessitam para actualizar os sistemas de segurança interna existentes, e é igualmente fundamental para se perceber porque se exige reformar os modelos de organização dos dispositivos que asseguram a tranquilidade dos cidadãos e o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais. A noção de segurança interna evolui em função das ameaças e riscos que impendem sobre um Estado, as suas instituições democráticas e a sociedade civil. A sua imutabilidade espelha a inadequação à realidade criminal nacional e internacional, e que constitui um sério obstáculo ao combate a esta mesma criminalidade. De igual modo, um sistema de actores institucionais que tenham por missão a protecção do Estado e dos seus cidadãos não pode manter-se imutável diante das transformações que vêm ocorrendo. A sua adaptabilidade é condição *sine qua non* da segurança interna. Por sua vez, a consideração da progressiva artificialidade da separação entre segurança interna e segurança externa, a natureza comum de parte das ameaças e riscos, e o impacto sobre ambas que o crime, sobretudo o transnacional, pode despoletar, leva a que a noção de segurança diga cada vez mais respeito aos aspectos internos e externos que afectam a segurança de uma sociedade e o bem-estar dos seus cidadãos. A reforma dos modelos de organização destes dispositivos deve ser entendida como uma actualização dos processos de regulação social, ajustando-os às transformações sociais que vão ocorrendo noutros domínios da vida colectiva, nomeadamente pelo facto de outros processos de regulação social perderem importância”. (IPRI, 2006: 66).

Em termos genéricos, apresenta-se de seguida uma súmula do que implicaria cada cenário (cenário X, Y e Z).

No cenário X, de múltipla dependência, a ideia fundamental era a redução dos actores operacionais e a redistribuição das suas competências materiais. Manter-se-iam duas tutelas (MAI e MJ), sendo que o SEF seria agregado com a PSP numa Polícia Nacional, que, a par da GNR, dependeria do MAI; e a PJ manter-se-ia sob a dependência do MJ. Em termos de competências materiais, as competências de polícia criminal do SEF seriam divididas pela Polícia Nacional e GNR, sendo as de natureza administrativa atribuídas a outras entidades, como Governos Cíveis ou municípios. Por outro lado, propunha-se a criação de uma Guarda Costeira na GNR, que assumiria as funções policiais da Polícia Marítima, mantendo-se as outras competências no SAM. As actuais atribuições do SEF de natureza policial, designadamente de imigração, controlo de fronteiras e investigação criminal, bem como funções administrativas, processuais e periciais inerentes, passarim para as FS (PN e GNR). As atribuições de natureza burocrático-administrativa, como emissão de documentos e de pareceres, seriam atribuídas a outro organismo da Administração central, regional e/ou local, sem prejudicar a abordagem integral dos fenómenos migratórios.

Num cenário Y, de dependência única, reduzia-se o número de actores político-estratégicos: a Polícia Nacional, a GNR e a PJ dependeriam todas da mesma tutela política, o MAI.

No cenário Z, mais radical, reduzir-se-ia mais o número de actores operacionais, integrando a PJ na Polícia Nacional. O MAI continuaria a tutelar a GNR e a Polícia Nacional, intermediado pelo Secretário-Geral do SISI, na linha do modelo espanhol.

Depois, os cenários X, Y e Z poderiam evoluir, a prazo, da seguinte forma: a GNR passaria a desenvolver actividades de vigilância e protecção do território, de infraestruturas críticas e recursos naturais, bem como de interface com as Forças Armadas, designadamente no plano internacional. A Polícia Nacional (PN) seria uma polícia de proximidade, de imigração e fronteiras e de investigação criminal.

Partindo de estudos realizados em 2006 e 2007 pelo IPRI e pela empresa consultora *Accenture*, o Governo apresentou as grandes linhas da reforma do conceito e do sistema de segurança interna, plasmadas na Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2007, de 19 de Março, e ulteriormente vertidas nos comandos da LSI (Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto), mas apesar da ambição dos cenários apresentados nos

estudos efectuado, tendentes à racionalização e unificação respectivamente de processos e de estruturas, pouco ou nada mudou em termos sistémicos e orgânicos.

A nova LSI parte de uma concepção amplificada de segurança, entendida como direito fundamental dos cidadãos, pressuposto da própria liberdade e responsabilidade essencial do Estado. Mantendo a mesma definição de segurança interna, constante da anterior lei, o novo diploma alarga as finalidades das medidas nele previstas, acrescentando às que tradicionalmente visam a vertente segurança, outras que se destinam à prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, à defesa do ambiente e à preservação da saúde pública<sup>127</sup>.

Nos domínios da prevenção e investigação criminal, a nova lei reforça, pelo menos ao nível dos princípios e declarações de intenções, os mecanismos de coordenação, visando uma melhoria da cooperação entre os diversos órgãos de polícia criminal e, procura garantir, através da interoperabilidade de sistemas de informação, uma eficaz troca de informações subordinada a princípios de disponibilidade, competência e necessidade, num quadro em que se destaca uma preocupação por uma efectiva optimização de recursos, objectivos que têm ficado adiados face à falta de cooperação, redundância, descoordenação e sobreposição existentes. Os princípios invocados na lei tardam contudo em ter plena concretização prática.

Embora a definição legal não o denuncie, na medida em que permaneceu inalterável, a última reforma do sistema de segurança interna introduziu alterações importantes, não só ao nível estrutural e sistémico, mas também ao nível conceptual. A grande inovação no quadro conceptual de segurança interna operada pela actual LSI consta do Artigo 1.º, n.º 3, que acrescenta a vertente protecção – *safety* - aos objectivos e finalidades do sistema de segurança interna. Na versão anterior os objectivos da segurança interna estavam centrados na segurança de pessoas e bens, face a acções humanas voluntárias, nomeadamente a prevenção da criminalidade e a manutenção da ordem pública (comummente designada por segurança - *security*), enquanto que na lei em vigor é apresentado como propósito da segurança interna um novo elemento da segurança individual e colectiva, a protecção e socorro (*safety*), o ambiente e a saúde pública. O legislador reconheceu correcta e oportunamente que este tipo de ocorrências, do domínio conceptual *safety*, podem, pelo menos a partir de determinado nível de gravidade, constituir uma verdadeira ameaça à segurança interna, ou seja, ao normal funcionamento

---

<sup>127</sup> É interessante comparar as versões do n.º 3 do artigo 1.º da actual LSI, com a versão da Lei 20/87, de 12JUN.

das instituições democráticas e sobretudo um factor impeditivo do regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

O actual sistema de segurança interna resultou de uma discussão, não tão alargada como seria desejável, sobre qual o modelo que melhor responderia aos desafios da actualidade no domínio da segurança. A RCM n.º 45/2007, de 19 de Março de 2009, apontou para um sistema assente num conceito alargado de segurança interna que *corresponda ao quadro de ameaças e riscos típicos do actual ciclo histórico*. Contudo, ao invés de diminuir os actores na área da segurança interna, optou-se por um sistema liderado por um secretário-geral - *a pedra angular desta reforma* -, com estatuto equiparado a secretário de estado e directamente dependente do Primeiro-Ministro, *apoiado por um conjunto diversificado de recursos partilháveis*, com capacidade de assegurar a intervenção articulada de todos os organismos integrantes do sistema de segurança interna, e ao mesmo tempo, garantir as interacções necessárias com outros sistemas relevantes para a área da segurança.

No Anexo II da RCM n.º 45/2007, de 19 de Março de 2009, ao descrever-se o modelo de geometria variável, refere-se que o SSI [aquando da publicação desta RCM ainda ostentava a sigla SISI] deve interagir com outros sistemas ou subsistemas nacionais, no quadro decorrente da Constituição vigente e segundo modalidades legalmente fixadas: o sistema de informações; a segurança aeronáutica; a segurança marítima; a emergência médica; o sistema penal; a autoridade de segurança alimentar e económica; a segurança rodoviária e transportes; a segurança ambiental; e a defesa nacional. Conforme já aludido, cabe igualmente ao SG do SSI articular, sob o ponto de vista operacional, com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, a eventual colaboração das Forças Armadas em matéria de segurança interna.

Ainda no mesmo Anexo, refere-se que ao SSI cabe também interligar o sistema policial com o fiscal e aduaneiro, bem como com o judiciário. Mais se refere nesse Anexo que, em relação aos sistemas que cooperam com o SSI, em grau e com estatuto diverso, o SG-SSI deve assegurar a cooperação no que respeita às acções ou situações em que esteja em causa um problema fundamentalmente de segurança interna. Para tal, é entendido que o SG-SSI estabelece os necessários interfaces, expeditos e simplificados, numa lógica de geometria variável, com outros intervenientes nacionais exteriores ao núcleo central do sistema, em função da natureza e âmbito dos problemas, incidentes ou crises a resolver. Dispõe-se ainda que o quadro legal fixa os interfaces do SSI com cada um desses outros sistemas. A execução desse quadro pode assumir

diferentes formas, designadamente protocolos acordados ponto a ponto, reuniões periódicas de coordenação, que poderão vir a ser institucionalizadas, ou reuniões parcelares dentro da filosofia de geometria variável.

Finalmente, em matéria de coordenação, resolve-se que o SG-SSI deve, entre outras funções, coordenar uma nova estrutura nacional para a prevenção da criminalidade, a qual, continua ainda hoje a ser inexistente, imperando uma lógica de espantilhamento de entidades e recursos, a descoordenação e pouca eficácia na prevenção de comportamentos de risco, de incividades e de ilícitos criminais.

O sistema de segurança interna em Portugal não tem qualquer paralelo com outros sistemas de Estados europeus ou em outros continentes. Trata-se de um sistema “original” ou atípico e em termos “de direito comparado, roça a ingovernabilidade” (IPRI, 2006: 110), devido às redundâncias e sobreposições de competências e de actuação operacional. Do mesmo modo, confrontando a evolução da nossa «arquitectura de segurança interna» com a de outros países, constata-se que ela foi em grande medida em sentido contrário à de muitos Estados, provavelmente preocupados com a maior eficiência e eficácia da prevenção e combate à criminalidade grave e organizada e com a racionalização financeira dos serviços de polícia (*cfr.* Anexo 9).

A LSI operou essencialmente uma reestruturação mitigada, tímida e casuística, optando por criar o «guarda-chuva» SG do SSI – uma entidade com competências de direcção<sup>128</sup>, controlo<sup>129</sup>, comando operacional<sup>130</sup> e coordenação<sup>131</sup> - e não procedendo a

---

<sup>128</sup> As competências de direcção do SG do SSI consubstanciam-se nos seguintes termos: organização e gestão administrativa; logística e operacional dos serviços, sistemas; meios tecnológicos e outros recursos comuns; acesso e a utilização de serviços comuns (SIRESP e Central 112); interoperabilidade entre os sistemas de informação; sistemas de informação georreferenciada; estatísticas da criminalidade, inquéritos de vitimação e insegurança e relatório anual de segurança interna; ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas no âmbito da UE. (Gomes, Paulo, 2009: 42 e 115).

<sup>129</sup> As competências de controlo do SG do SSI são: articulação das forças e dos serviços de segurança no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma actuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS. Ainda, através dos respectivos dirigentes máximos, a articulação das FSS necessários: ao policiamento de eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça, mediante determinação conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça; à gestão de incidentes tático-policiais graves (Gomes, Paulo, 2009: 42 e 116).

<sup>130</sup> As competências de comando operacional do SG do SSI apenas ocorrem em situações de gravidade absolutamente excepcional, sendo estas determinadas pelo PM após comunicação fundamentada ao PR; caso de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada das FSS e, eventualmente, do SIOPS, estes são colocados na dependência operacional do SG-SSI, através dos seus dirigentes máximos. No âmbito dessas competências extraordinárias, o SG-SSI tem poderes de planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes FSS e de controlo da respectiva execução, de acordo com o PCCCOFSS.

<sup>131</sup> As competências de coordenação-articulação do SG do SSI podem ser detalhadas nos seguintes termos: 1 - poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e

qualquer modificação significativa ou «emagrecimento» em termos orgânicos. Ficou assim adiada uma reforma profunda, sistémica e com visão de conjunto, mantendo-se entre as forças e serviços de segurança portuguesas “a especificidade estatutária, orgânica e institucional de cada um delas, assim como uma considerável margem de sobreposição das atribuições e competências, não só no domínio da polícia administrativa, mas também no da polícia judiciária em sentido material – sendo desde logo manifestos os elementos comuns entre ambas as categorias de polícia, assim como a intercomunicabilidade das respectivas operações” (IPRI, 2006: 109)<sup>132</sup>.

Paradoxalmente, antes mesmo da aprovação da nova LSI, a RCM n.º 45/2007 de 19 de Março defendia a conservação do *status quo*, ou seja, a manutenção da actual arquitectura do sistema, mencionando que “há vantagens reconhecidas em manter uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e, face à relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras. Tais vantagens sobrelevam os eventuais e potenciais méritos de soluções alternativas, insuficientemente demonstrados no debate nacional e nas experiências internacionais estudadas (...) a criação do SSI e do respectivo Secretário-

---

serviços de segurança, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança; 2 - através dos respectivos dirigentes máximos, garantir a articulação das FSS necessária a: coordenar a acção das FSS, garantindo o cumprimento do PCCCOFSS aprovado pelo Governo; coordenar acções conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das FSS; reforçar a colaboração entre todas as FSS, garantindo o seu acesso às informações necessárias; desenvolver no território nacional os planos de acção e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem actuação articulada das forças e dos serviços de segurança; 3 - articulação com o sistema prisional; articulação com o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro; cooperação com o SIRP; coordenação com os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental; articulação com o planeamento civil de emergência; articular com instituições de âmbito local, incluindo as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança; ligação com estruturas privadas, incluindo as empresas de segurança privada (Gomes. Paulo, 2009: 42 e 115).

<sup>132</sup> Ainda segundo o relatório preliminar do IPRI, “as leis orgânicas das forças e serviços de segurança analisadas reflectem uma procura de diferenciação estatutária, assim como de mais autonomia, mais prerrogativas profissionais e funcionais, nem sempre objectivamente justificáveis, a que o poder político democraticamente legitimado não tem sabido ou querido resistir devidamente. Também por isso, tais têm sido adoptadas por acumulação ou adição, numa base maioritariamente casuística, quase nunca revelando preocupações de articulação com as restantes. Não são raras, por conseguinte, as incongruências entre elas, quando não as antinomias. A circunstância de um determinado serviço ser fundamentalmente criado para exercer determinadas atribuições e competências nem sempre tem levado à concentração nele de tais atribuições e competências, mantendo-se portanto afectos ao mesmo domínio forças e serviços pré-existent(...) A proliferação de forças e serviços de segurança interna, bem como a inevitável sobreposição de atribuições e competências e a multiplicação de estruturas orgânicas, funcionais e pessoais que acarreta, para além dos inerentes custos financeiros em termos de orçamento do Estado (...). As bases de dados próprias de cada uma das forças e serviços de segurança não conhecem quaisquer conexões entre si, com vista à partilha de informações” (IPRI, 2006: 110).

Geral dotado de meios efectivos de articulação - e até de direcção, de controlo e comando operacional em situações devidamente tipificadas - desvaloriza a relevância de soluções de fusão, extinção e reagregação de estruturas. Tais opções teriam sempre custos e exigiriam regimes complexos de transição, sem apresentarem garantias bastantes de obtenção efectiva de resultados positivos”.

No que concerne ao sistema dual, aposta-se na melhoria da articulação entre a GNR e a PSP, assumindo-se como matriz do sistema a manutenção de duas forças de competência integral, uma de natureza militar e outra de natureza civil, com missões idênticas, iguais na qualidade do serviço, mas diferentes nas atribuições em determinadas situações de garantia da segurança: designadamente, a GNR [que se auto-proclama] como responsável por assegurar a ocupação da quadrícula nacional, face à retracção do dispositivo das Forças Armadas. Facto certamente pouco aceite pelos três ramos da defesa nacional.

Para concretizar a ideia de melhor articulação, o legislador propugna a criação de mecanismos de planeamento estratégico e operacional comuns<sup>133</sup>, a implementação de serviços partilhados<sup>134</sup>, a formação conjunta e unidades curriculares comuns<sup>135</sup>, a racionalização de estruturas e processos, a eliminação de situações de sobreposição ou descontinuidade territorial, a implementação de novas doutrinas policiais, mormente no policiamento de proximidade e na gestão de incidentes tático-policiais, e, por fim, várias medidas de reorganização interna da GNR<sup>136</sup> e da PSP<sup>137</sup>.

Após a publicação da LSI, acresceram outros diplomas legais que, no seu conjunto, consubstanciam a chamada reforma global do sistema português de segurança interna.

---

<sup>133</sup> Através da Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI), assegurar e implementar: instrumentos de planeamento integrado; sistema de gestão por objectivos; programas especiais de segurança. Através da Direcção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos (DGIE): planeamento e execução de instalações e grandes aquisições; gestão comum de sistemas informáticos e de comunicações.

<sup>134</sup> A levar a efeito nas áreas de: relações internacionais (SSI); obras (DGIE); aquisições (DGIE); sistemas de informação e comunicação (SSI); recursos humanos e financeiros (GeRAP).

<sup>135</sup> Adaptação dos cursos da GNR e PSP ao quadro do Processo de Bolonha; formações conjuntas; unidades curriculares comuns; e criação de grupos de trabalho para reformulação de cursos de formação e progressão: na carreira de oficiais; não abrangidos pelo Processo de Bolonha e cursos de especialização.

<sup>136</sup> A reorganização do Comando-Geral e das Unidades Territoriais da GNR; a extinção das Brigadas de Trânsito e Fiscal; a unificação dos Regimentos de Cavalaria e Infantaria da GNR; a criação da Unidade de Segurança e Honras de Estado e da Unidade de Intervenção.

<sup>137</sup> A criação, na Direcção Nacional, dos Departamentos de Investigação Criminal e Segurança Privada; a integração das unidades especiais – GOE, CI e CSP – numa única unidade; a criação do Comando Regional da Região Autónoma dos Açores, extinguindo-se os comandos equiparados; e a revisão do dispositivo territorial nas cidades de Lisboa e Porto.



Para suportar financeiramente esta reforma, o Governo aprova a primeira Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança<sup>138</sup>, com a duração de 5 anos (2008-2012) e um montante de 427 M €, que incide nas áreas tecnológica e dos sistemas de informação, bem como na melhoria do equipamento e das instalações policiais. Apesar disso, continuam-se a verificar disfunções, lacunas e desequilíbrio na aquisição de meios para as Forças de Segurança.

Ao mesmo tempo, e através da Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2007, de 19 de Março, o Governo aprovaria as opções fundamentais da reforma da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública, tendo em vista a sua adequada articulação; a racionalização dos seus recursos; e a programação plurianual dos investimentos em infraestruturas e equipamentos, que permitissem melhorar a qualidade do serviço prestado aos cidadãos e a melhoria das condições de trabalho nas forças de segurança.

A posteriori, através da Portaria nº 340-A/2007, de 30 de Março, o Governo viria a concretizar um passo importante da reforma do dispositivo territorial das duas Forças de Segurança (GNR e PSP), visando eliminar situações de sobreposição ou descontinuidade dos dispositivos territoriais das duas Forças, no território do Continente.

Só depois seriam aprovadas as leis orgânicas das Forças de Segurança - Lei Orgânica da PSP (Lei nº 53/07, de 31 de Agosto) e a Lei Orgânica da GNR (Lei nº 63/07, de 6 de Novembro), as quais, já se encontram à data de realização deste estudo de novo em processo de revisão.

Paralelamente à reforma do sistema de segurança interna, o legislador procedeu também à reforma do sistema de investigação criminal, com a aprovação de uma nova Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC)<sup>139</sup>, que introduziu as seguintes grandes inovações: nova repartição de competências de investigação criminal, com reforço das competências da PJ; novo sistema de coordenação, através do Conselho coordenador e do SG-SSI; e articulação deste sistema com a Lei de Política Criminal.

Mais recentemente, e já em desenvolvimento da LSI, o legislador veio aprovar as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre

---

<sup>138</sup> Lei nº 61/2007, de 10 de Setembro.

<sup>139</sup> Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto.

sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal<sup>140</sup>, quando este sistema já se encontra previsto legalmente, desde a aprovação da LOIC de 2000.

Segundo Paulo Gomes, por um lado, a LSI vem trazer “mudanças importantes no paradigma da segurança interna: alarga o conceito de segurança interna; alarga o número de actores; (...) alarga o catálogo das medidas de polícia<sup>141</sup> e introduz, *ex novo*, um catálogo complementar de medidas especiais de polícia<sup>142</sup> - traduzindo um sentimento generalizado de que, com um regime democrático amadurecido, já não se justificavam certas restrições à actuação das Forças de Segurança; e reconhece o papel das Forças Armadas em apoio a missões de segurança interna” (Gomes, 2009: 42). Reforça ainda a coordenação superior dos sistemas de segurança interna e de investigação criminal, reforça as competências do SG-SSI, intensifica a partilha de serviços, procede à revisão do dispositivo territorial das duas forças de segurança, efectua a revisão da orgânica interna e dos estatutos de pessoal de ambas as forças e aprova uma lei de programação de meios.

Por outro lado, em vários aspectos, esta Lei fica aquém das opções fundamentais do sistema, enunciadas pouco tempo antes na RCM n.º 45/2007, de 19 de Março, na medida em que “omite o qualificativo «integrado» ao Sistema de Segurança Interna,

---

<sup>140</sup> O Art. 11.º da Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto (LOIC) prevê a existência de um sistema integrado de informação criminal que assegure a partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal, de acordo com os princípios da necessidade e da competência, sem prejuízo dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado. A Lei n.º 73/2009, de 12 de Agosto estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, a qual, é ainda e até à data inexistente.

<sup>141</sup> Segundo o Artigo 28.º n.º 1 da LSI são **medidas de polícia**: a) A identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; b) A interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea; c) A evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte. De acordo com o n.º 2 considera-se também medida de polícia a remoção de objectos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança.

<sup>142</sup> De acordo com o Artigo 29.º da LSI são **medidas especiais de polícia**: a) A realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade; b) A apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objectos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio; c) A realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público; d) As acções de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança; e) O encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes; f) A revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior; g) O encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos; h) A cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada; i) A inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.

sendo que, na letra da Lei, não se retiram todas as consequências do princípio segundo o qual o SSI deveria articular-se de acordo com um modelo de geometria variável; não é suficientemente objectivada a capacidade do SG do SSI para operar, na prática, o modelo de geometria variável. Em terceiro lugar, não é claro o modo de envolvimento de alguns actores do sistema, situados fora do seu núcleo duro, havendo a tendência para delimitar o sistema aos tradicionais operadores, isto é, as Forças e Serviços de Segurança. Por último, deveria ter sido clarificada a natureza do GCS, já que, durante o processo de reforma, se consolidara a expectativa generalizada de que o SSI iria substituir o GCS” (Gomes, 2009: 43).

Verifica-se ainda uma contradição entre a enunciação recorrente das características holísticas do SSI, abrangendo todos os pilares ou valências da segurança interna – prevenção criminal, ordem pública, informações, investigação criminal, imigração e fronteiras – e a criação e/ou reforço de três sistemas paralelos, concorrentes e redundantes com aquele: o sistema de informações da república, o sistema de investigação criminal e o sistema de protecção civil. Com efeito, “esta autonomização de sistemas em relação ao sistema principal não parece favorecer a eficiência, eficácia e a economia, potenciando conflitos institucionais e de competências” (Gomes, 2011: 105).

A reestruturação implementada foi delineada por equipas ministeriais e das direcções nacionais das forças e serviços de segurança no isolamento dos gabinetes, tendo sido pouco discutida ao nível das chefias policiais superiores e intermédias, nas academias de polícia (designadamente no ISCPSI e na Escola da Guarda) e em termos de debate público. Acabou assim por se verificar uma prática desaconselhada por diversos autores, ou seja, a pouca partilha, uma discussão num círculo demasiado fechado, ao nível ministerial e do estado-maior das Forças e Serviços de Segurança (Roché: 2005: 149-155) e uma análise política pouco baseada em premissas financeiras.

Fica por perceber em que medida os alegados benefícios do sistema actual justificam a opção por recusar o caminho da racionalização e da simplificação, bem como afinal que modelos foram estudados e em que medida não apresentam vantagens face à realidade portuguesa. Simultaneamente não são apresentados estudos sobre o custo do sistema em vigor, bem como uma avaliação sobre qual o peso orçamental de uma arquitectura que eliminasse as estruturas redundantes e antinómicas.

A manutenção da concepção holística da segurança interna e a aposta numa reforma gradual que ultrapasse as lógicas conservadoras e corporativas, com vista à

simplificação estrutural e financeira do sistema, a melhoria do seu funcionamento e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias, é um objectivo que se tem vindo a construir gradualmente face a uma realidade intrincada, muito mais exigente e escrutinadora da autoridade dos Estados.

A evolução sócio-política e económica Europeia e o impacto na segurança e ordem pública da «zona euro», certamente ditarão novos desenvolvimentos no nosso país, tendo por objectivo uma melhoria da troca de informações e coordenação entre forças policiais, serviços de informações, entidades judiciais, mas também reflectindo a necessidade de poupança e de racionalização de recursos num contexto de grave crise orçamental.

Apesar de tudo, continua a fazer sentido uma distinção entre segurança interna e defesa nacional como funções de soberania tendentes a assegurar a subsistência do Estado e a afirmação de Portugal como sujeito de direito internacional. Rui Pereira considera que “essa qualidade exige uma capacidade de defesa perante agressões externas que se não confunde com a obrigação de garantir a paz pública aos cidadãos, que o Estado assume através do contrato social. Porém, a autonomia das funções de segurança e defesa não significa que não haja interdependência e até convergência, para responder a certas ameaças” (Pereira, 2010).

Ao abordarmos o Sistema de Segurança Interna português, somos impelidos para o situarmos num domínio global, interdisciplinar e abrangente, onde pontifica a co-participação, a co-produção e concorrência entre vários actores, individuais, colectivos, nacionais e supranacionais, públicos e privados, verificando-se, contudo, na comparação das leis orgânicas das diversas forças e serviços de segurança, uma dispersão e sobreposição de recursos, atribuições e iniciativas. Sublinhamos que o modelo de segurança interna vigente assenta numa organização dual<sup>143</sup>, de inspiração francesa/napoleónica, que reparte competências entre duas forças de segurança (PSP e GNR), uma civil, outra de natureza militar. Trata-se, pois, no nosso ponto de vista, de um modelo dualista imperfeito ou híbrido, na medida em que actuam no quadro de segurança interna outros serviços de segurança com competências alargadas (sejam elas, de polícia administrativa ou de investigação criminal) que se sobrepõem às duas forças de segurança ou as encaram como complementares.

A reforma empreendida pelo legislador nos últimos cinco anos apostou sobretudo no reforço das competências da estrutura de coordenação superior do sistema de

---

<sup>143</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de Março.

segurança interna. O SG do SSI foi investido de novos poderes e de tutela de serviços partilhados. Porém, devido a dificuldades e obstáculos diversos, nem sempre estes poderes têm sido exercidos na sua plenitude, não tendo o SG do SSI sido dotado de meios necessários para a assumpção efectiva das competências de comando e controlo operacional – na verdade, estas perderam a oportunidade de ser testadas em momentos significativos, como sejam a gestão da segurança da visita do Papa a Portugal em Maio de 2010 e a cimeira da NATO em Lisboa em Novembro de 2010.

No entanto, mais do que declarações de intenções, será importante perceber os problemas estruturais, sistémicos, de concepção, de funcionamento e de coordenação, bem como, o que pode ser feito no âmbito político, legislativo e de direcção, no sentido de garantir que os objectivos elencados no plano jurídico tenham uma concretização prática, e de efectuar as alterações necessárias, com vista a uma melhor eficiência e eficácia do sistema. A supressão do termo ‘integrado’ entre a fase de lançamento da reforma (aquando da RCM n.º 45/2007 de 19 de Março) e a aprovação da LSI no ano seguinte poderá significar politicamente um recuo táctico ou um retrocesso mais duradouro. Entre as perspectivas de integração, de racionalização, de espartilhamento e de fusão de subsistemas, estruturas, forças e serviços, o Sistema de Segurança Interna vai funcionando num contexto de crise financeira profunda e portanto de fortes restrições em novas admissões de recursos humanos e investimento nas forças e serviços de segurança, bem como de movimentação de *lobbies* e de grupos de pressão em torno de ganhos corporativos num quadro de acelerada alteração qualitativa da criminalidade e da (in)segurança.

A reconfiguração que se tem cada vez mais imposto como imprescindível não tem sido fácil de concretizar – sobretudo se tivermos em mente a delimitação de fronteiras de competências entre os vários departamentos do Estado português. Em ‘ecossistemas’ político-administrativos tão marcadamente corporativos como o nosso, guerras burocráticas prolongadas e dolorosas para a eficácia estatal espreitam sempre que se procura empreender a mudança (Marques Guedes & Elias, 2010).

O legislador entendeu, pelo menos para já, “não ser adequado alterar a arquitectura do sistema, nem ao nível dos actores político-estratégicos, nem ao nível dos actores operacionais” (Gomes, 2011: 105). Numa época de redução do papel interventor do Estado, de necessidade de diminuição da despesa pública, de maior exigência por parte da sociedade civil face a fenómenos de criminalidade de massa, com elevado grau de organização e de violência, parece impor-se a adopção de medidas reformistas

(mesmo que graduais), visando a economia, a eficiência e eficácia e a qualidade da resposta, as quais, deverão continuar a respeitar escrupulosamente os direitos à segurança e à liberdade, o reforço do Estado de direito.

### **III.4. Subsistemas de Segurança Interna**

Conforme já aludimos, o n.º 2 do Artigo 1.º da LSI estatui que a actividade de segurança interna se exerce nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal<sup>144</sup>, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança. Indica-nos igualmente que esta actividade tem natureza interministerial e interdisciplinar, e que se desenvolve em quatro domínios ou subsistemas que, embora complementares, são distintos: prevenção criminal, ordem pública, investigação criminal e informações<sup>145</sup>. De acordo com o Artigo 3.º da LSI a política de segurança interna consiste no conjunto de princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos pela própria lei: garantir a ordem, segurança e tranquilidades públicas; proteger pessoas e bens; prevenir e reprimir a criminalidade; contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas; contribuir para assegurar o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais; e contribuir para assegurar o respeito pela legalidade democrática.

#### **III.4.1. Prevenção da Criminalidade**

A prevenção da criminalidade é uma função primordial em qualquer Estado de direito democrático, embora frequentemente não seja valorizada e reconhecida como prioritária no quadro de segurança interna, em muitos casos, porque os respectivos resultados e impacto não são imediatos. Segundo Paulo Gomes, “no âmbito da União Europeia, constata-se que, ao invés do combate à criminalidade, designadamente a

---

<sup>144</sup> Cfr. a Lei n.º 17/2006 de 23 de Maio que aprova a Lei Quadro da Política Criminal no seu Artigo 1.º prevê que a condução da política criminal compreende a definição de objectivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança. A Lei n.º 38/2009 de 20 de Julho, que define os objectivos, prioridades e orientações da política criminal para o biênio 2009-2011, indica no seu Artigo 3.º os crimes de prevenção prioritária. No Artigo 7.º n.º 1 do mesmo diploma (sob a epígrafe prevenção da criminalidade), encontra-se previsto que “Na prevenção da criminalidade, as forças e os serviços de segurança desenvolvem programas de segurança comunitária e planos de policiamento de proximidade destinados a proteger vítimas especialmente vulneráveis e a controlar as fontes de perigo”.

<sup>145</sup> Cfr. também a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2008, de 19 de Março.

organizada e transnacional, a prevenção criminal tem sido claramente uma das áreas que, situando-se no último reduto das questões de soberania dos Estados-Membros, mais lentamente tem caminhado no sentido de uma abordagem comunitária, como se a prevenção e repressão, a criminalidade de massa e a grande criminalidade fossem, entre si, elementos estranhos de uma mera realidade e pudessem ser tratados de forma isolada. Esta tendência para segmentar a realidade através de conceitos, partindo daí para estratégias e abordagens estanques, constitui uma das causas do relativo insucesso das políticas criminais, tanto nos Estados-membros como ao nível da União” (Gomes, 2006: 251-251).

O conceito de prevenção da criminalidade admite várias definições, não sendo de facto uma ideia recente. Em 1764, Beccaria referia que “é melhor prevenir os crimes do que punir os seus infractores. Este deverá ser o fim último de toda a boa legislação...é a arte de guiar o homem para a maior felicidade possível ou para causar o menos infelicidade possível” (Beccaria, [1764] 1976).

Wade sustentava que se verificava “um número muito elevado de crimes causados por lacunas de educação, de factores sócio-económicos, como a indigência, e por outras causas inevitáveis. Agora o objecto de um sistema policial liberal será não tanto punir estes crimes, mas procurar as causas da sua perpetração” (Wade, 1820).

Ferri defendia que, “a prevenção, em vez de uma mera ajuda secundária, deveria tornar-se função defensiva primária da sociedade, dado que a repressão tem apenas uma influência diminuta na criminalidade” (Ferri, 1897).

A acepção hodierna de *prevenção criminal* considera-a necessariamente o resultado de uma co-produção envolvendo o Governo (numa perspectiva interministerial) e as forças e serviços de segurança ao nível central, juntamente com outros actores institucionais, sociais e os cidadãos, numa lógica de partição e de comunhão de responsabilidades colectivas de primeiro nível, como é o caso da segurança, fazendo-as sentirem-se intervenientes no seu próprio destino: as autarquias, as organizações não governamentais, as instituições particulares de solidariedade social, as associações de moradores, os clubes recreativos e desportivos, etc. De qualquer modo, para muitos autores, cabe em especial às forças de segurança envidar os necessários esforços para evitar a ocorrência de factos atentatórios das finalidades da actividade de segurança interna, através da dissuasão, da vigilância, da fiscalização e controlo e da promoção de mecanismos de auto-protecção entre os cidadãos (Torres, 2005: 6).

Shaftoe salienta o trabalho de diversos Governos, OI's e ONG's internacionais, como o *International Centre for the Prevention of Crime* e o *European Forum for Urban Security*, como contribuintes na prática para alargar o escopo do conceito de prevenção da criminalidade, designadamente da seguinte forma: *“focusing on the role of the local authority and other public service providers as well as the police; addressing the particular needs of groups most vulnerable to or most fearful of crime, and giving them equal opportunities with the rest of us to enjoy an acceptable quality of life; highlighting the relationship between crime and the facilities, services and opportunities available in our communities; recognising that crime prevention is not just about reducing the opportunities for offending but also reducing the motivation to offend; recognising that crime is generally an opportunist and unrewarding activity, and that young people in particular need to be offered more attractive and constructive alternatives”* (Shaftoe, 2004: 173).

Uma possível definição actualista de prevenção da criminalidade é constante da Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001, a qual, criou a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, referindo que esta se consubstancia nas “medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”<sup>146</sup>.

De acordo com os autores contemporâneos, Nietzel e Himelein, “existem dois tipos de prevenção no que respeita à delinquência e às acções delituosas: prevenção primária e secundária” (Nietzel & Himelein, 1986: 189). A prevenção primária consiste na adopção de metodologias de intervenção com vista à ocorrência de actos delinquentes e delituosos, incidindo sobre o conjunto de circunstancialismos e oportunidades que se conciliam para a ocorrência de um evento criminal. A prevenção secundária coloca o seu enfoque no criminoso ou delinquente, efectuando estudos e

---

<sup>146</sup> Cfr. Art.º 1.º n.º 3 da Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001, que cria uma Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, JO L 153 de 08.06.2001, p.1.



análises acerca da “carreira” criminal do indivíduo, procurando medidas tendentes a reduzir ou colocar termo a essa actividade ilícita.

Cusson apresenta uma distinção tripartida entre prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária.

A prevenção primária visa principalmente o ambiente social e físico com o intuito de diminuir as oportunidades de cometer crimes, propondo-se a modificar as condições criminógenas do ambiente físico (através de técnicas de prevenção situacional) e social. Neste tipo de prevenção incluem-se actividades/acções essencialmente dirigidas ao público em geral e sensibilização para a necessidade de evitar criar oportunidades para o cometimento de actos criminosos, como por exemplo, evitar deixar objectos visíveis no interior dos veículos.

A prevenção secundária tenta identificar e intervir sobre grupos de risco. Este tipo de prevenção compreende as acções dirigidas a crianças e jovens que em razão da sua situação escolar ou familiar estão em risco de cometer crimes. É também caracterizada por medidas dirigidas a certos lugares, ou a certas situações, expostos ao risco, podendo a intervenção ser feita através da vigilância policial de certos lugares (exemplo: videovigilância no aeroporto, nos transportes públicos, nos estádios de futebol), pela vigilância particular de certas pessoas expostas ao risco (exemplo: segurança pessoal de entidades).

Por último, a prevenção terciária tenta alcançar o seu fim através da reintegração daqueles que já foram condenados, na tentativa de evitar a reincidência por meio da reabilitação (Cusson, 1992: 140).

Por outro lado, a prevenção situacional constitui uma dimensão da prevenção criminal que tem adquirido uma importância crescente nas sociedades contemporâneas. Consubstancia-se, para Maurice Cusson, “no conjunto de medidas não penais destinadas a evitar a passagem da intenção ao acto, através da modificação de circunstâncias particulares, em que uma série de delitos similares são cometidos ou possam vir a ser” (Cusson, 1992: 140). Trata-se de uma corrente que defende que a criminalidade, a delinquência e as incivildades estariam subjacentes a factores de natureza circunstancial que, devidamente manipulados, poderiam resultar no controlo de actos criminosos.

Muitos autores sustentam que a actividade de segurança interna “visa essencialmente a prevenção. Este domínio abrange o conjunto de actividades desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança com o objectivo de evitar a

ocorrência de factos criminosos. As actividades de prevenção da criminalidade das forças e serviços de segurança são desenvolvidos com recurso a medidas de polícia [e das medidas especiais de polícia]<sup>147</sup> (Art. 28.º e 29.º da LSI), de natureza preventiva” (Fernandes & Valente, 2005: 36), como: a) a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; b) a realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade; c) a realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público”; para citar apenas alguns exemplos.

Para Manuel Pereira, “o domínio da prevenção da criminalidade, que é a missão por excelência das polícias, pode referir-se que compreende o conjunto de acções a desenvolver pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, mediante a utilização de meios dissuasores adequados a inibir ou a intimidar os potenciais delinquentes, meios esses que se traduzem, no essencial, na presença física dos agentes policiais no terreno, na vigilância de certos locais considerados mais sensíveis, no controlo de indivíduos tidos como delinquentes habituais e no acompanhamento de certos tipos de actividade” (Pereira, 1990: 18).

Para além das forças e serviços de segurança que actuam e desenvolvem actividades no domínio da segurança interna, os cidadãos também desempenham uma porção importante na área da prevenção. O papel dos cidadãos é descrito por Severiano Teixeira (2002: 25) como sendo essencial na conjuntura da prevenção em geral pois, os recursos humanos em termos policiais são escassos sendo *“impossível colocar um*

---

<sup>147</sup> De entre os actos puramente preventivos assumem particular destaque, para a actuação das forças de segurança, as medidas de polícia e as medidas especiais de polícia, também classificadas de medidas de segurança administrativa, podendo as mesmas ser entendidas como providências que visam evitar que uma dada situação de perigo se venha a transformar num dano efectivo. Ao actuar “sobre uma situação sobre a qual existem elementos suficientes para a poder qualificar como potencialmente lesiva da segurança interna, da legalidade democrática ou dos direitos dos cidadãos”, as polícias pretendem “evitar a real concretização de tal situação ou, não sendo isso já possível ou viável, tomar as providências imediatas ao descobrimento dos responsáveis por tal situação” (Acórdão do TC, n.º 479/94, 7 de Junho, proc. 208/94, DR, I série A, 24 de Agosto de 1994, DV de Vítor Nunes de Almeida). Estas actuações podem “envolver actuações limitativas da liberdade das pessoas, com o único fim de evitar a concretização de uma situação violadora da segurança interna, da legalidade democrática ou dos direitos dos cidadãos ou pura e simplesmente a prevenção de um crime, tudo finalidades cuja defesa cabe à polícia realizar”.

*polícia atrás de cada cidadão, para garantir a sua segurança.*”, explicando ainda que, apesar da garantia da segurança ser uma missão adstrita ao Estado, este ente “*não poderá cumprir esta missão se todos e cada um dos cidadãos não se sentirem parte integrante da sociedade através do Estado, ligados por um contrato social, a que chamamos pacto republicano.*”, concluindo que se “*os cidadãos não estiveram convencidos do seu interesse, individual e colectivo, se não sentirem o vínculo a este pacto republicano que lhes cria tantos direitos como os correspondentes deveres, o direito à segurança não será plenamente realizado.*”. Este direito à segurança, implica também o dever de colaboração de todos os cidadãos para a prossecução dos fins de segurança, conforme previsto no Artigo 5.º n.º 1 da LSI.

A actividade de prevenção agrega um conjunto de acções desenvolvidas por associação de todos actores já descritos, com vista a evitar a ocorrência de eventos danosos que atentem contra a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática. Este tema tem vindo a ser abordado ao longo dos anos numa incessante tentativa de aglomerar esforços de todas as entidades intervenientes, tendo sido desenvolvido no quadriénio entre 1987 e 1991, através do programa do XI Governo Constitucional. Neste período, pela primeira vez, é sublinhado que a prevenção pode ser melhorada através da protecção das vítimas e do refinamento da relação entre os cidadãos e as forças de segurança. A partir deste momento, assistiu-se a incremento da atenção no que respeita a políticas de prevenção policial, tendo sido criadas desde então programas específicos vocacionados para o apoio a uma panóplia de vítimas (i.e. comunidade escolar, cidadãos idosos, vítimas de violência doméstica, comerciantes, etc.).

Em Portugal, o princípio da actuação preventiva das polícias e dos demais operadores judiciais decorre da Constituição, quando estipula no n.º 1 do Artigo 272.º a função de “defender a legalidade democrática e de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” e se refere expressamente, no n.º 3 do Artigo 272.º à prevenção dos crimes, incluindo os crimes contra a segurança, “com a observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias do cidadão”. Depreende-se desta forma e de acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira que “cabem aqui, tipicamente, as funções de vigilância e de prevenção criminal (em sentido estrito). Através da função de vigilância, procura-se impedir que sejam transgredidas as limitações impostas pelas normas e pelos actos das autoridades para defesa da segurança interna, da legalidade democrática e direitos dos cidadãos” (Canotilho & Moreira, 1993:

956). Referem ainda que “caso não existam normas que atribuam às autoridades de polícia poderes especiais, a função de vigilância deve desenvolver-se sem perturbação dos direitos dos cidadãos” (Canotilho & Moreira, *idem*). De igual modo, a função de prevenção da criminalidade traduzida na adopção de medidas adequadas para as infracções de natureza criminal, “não pode recorrer a procedimentos limitativos da liberdade e da segurança fora dos casos expressamente admitidos pela Constituição ou pela lei” (Canotilho & Moreira, *idem*).

No preâmbulo do Código Penal Português (Decreto-Lei n.º 48/95 de 15 de Março), sujeito a sucessivas revisões até aos nossos dias, refere-se que “um sistema penal moderno e integrado não se esgota naturalmente na legislação penal. Num primeiro plano há que destacar a importância da prevenção criminal nas suas múltiplas vertentes: a operacionalidade e articulação das forças de segurança e, sobretudo, a eliminação de factores de marginalidade através da promoção da melhoria das condições económicas, sociais e culturais das populações e da criação de mecanismos de integração das minorias. Paralelamente, o combate à criminalidade não pode deixar de assentar numa investigação rápida e eficaz e numa resposta atempada dos tribunais. Na verdade, mais do que a moldura penal abstractamente cominada na lei, é a concretização da sanção que traduz a medida da violação dos valores pressupostos na norma, funcionando, assim, como referência para a comunidade. Finalmente, a execução da pena revelará a capacidade ressocializadora do sistema com vista a prevenir a prática de novos crimes”.

Conforme defendido por Marcello Caetano, no domínio da polícia administrativa, as ideias predominantes são a prevenção e o perigo, “evitar que os perigos se convertam em danos – eis o campo onde se desenvolve o modo de agir administrativamente que se chama Polícia” (Caetano, [1977] 1996: 268). A prevenção do perigo deverá ser entendida em sentido global, e não apenas de determinados perigos em especial, sendo este um factor de identificação da natureza de polícia. Esta ideia está também patente em Marcello Caetano, ao ligar a actividade de polícia à prevenção dos perigos sociais gerais, causadores de “*danos sociais*” (Caetano, [1977] 1996: 271). Apesar de demonstrar uma visão essencialmente jurídica e de aplicação da lei, o mesmo autor já defendia assim que a Polícia podia também desempenhar um papel de prevenção social, embora mitigado. Na actualidade, o Professor Germano Marques da Silva sustenta que “...à polícia cabe assegurar a ordem e tranquilidade públicas, intervindo no exercício de

actividades individuais susceptíveis de fazerem perigar interesses gerais (...) o que importa à colectividade, [...], não é tanto punir os que transgridem, mas evitar, pelo adequado uso dos meios legais de dissuasão, que transgridam” (Marques da Silva, 2000).

As forças de segurança numa dinâmica de proactividade<sup>148</sup>, ou de precaução de perigos, vêm alargar substancialmente o âmbito de situações ou comportamentos que justificam a sua actuação. No domínio da precaução já não será exigível a verificação prévia de uma relação causal suficientemente provável entre a situação ou comportamento e o dano. Não é sustentável exigir a efectivação de um perigo directa e imediatamente ameaçador, bastando que a produção do perigo não esteja excluída. Nem sequer são recentes as teorias policiais que focalizam a actuação policial na precaução de perigos, defendendo modelos proactivos ao invés dos tipicamente reactivos ou pós-crime, baseados em exclusivo na resposta ao perigo concreto e iminente. A proactividade ou precaução de perigos está consagrada nas leis orgânicas da PSP<sup>149</sup>, GNR<sup>150</sup>, PJ<sup>151</sup>, SEF<sup>152</sup> e concorre em paralelo com as outras duas grandes áreas de

---

<sup>148</sup> Associada aos conceitos de prevenção situacional e de prevenção activa.

<sup>149</sup> Segundo a Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto (Lei Orgânica da PSP), no seu Art.º 2.º n.º 2 al. c), d), m) e n) constituem atribuições da PSP “prevenir a criminalidade em geral”, “prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos”, “prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo” e “assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos”.

<sup>150</sup> De acordo com a Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro (Lei Orgânica da GNR), no seu Art.º 3.º n.º 1 al. c), d), m) e n.º 2 al. a) e d), as competências de prevenção criminal da Guarda são “prevenir a criminalidade em geral”, “prevenir a prática dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos”, “prevenir e detectar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou consumo” e “assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos”, “prevenir e investigar as infracções tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à acção tributária, fiscal ou aduaneira”.

<sup>151</sup> Segundo a Lei n.º 37/2008 de 6 de Agosto (Lei Orgânica da PJ), no seu Art.º 2.º n.º 1 “a PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciais na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciais competentes”. No Art. 4.º n.º 1 em matéria de prevenção e detecção criminal, compete à PJ: a) promover e realizar acções destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções e a reduzirem os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas; b) proceder às diligências adequadas ao esclarecimento das situações e à recolha de elementos probatórios. O n.º 2 prevê que 2 no âmbito da prevenção criminal a PJ procede à detecção e dissuasão de situações conducentes à prática de crimes, nomeadamente através de fiscalização e vigilância de locais susceptíveis de propiciarem a prática de actos ilícitos criminais, sem prejuízo das atribuições dos restantes órgãos de polícia criminal. O n.º 3 prevê que no exercício das acções de prevenção, a PJ tem acesso à informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações, podendo proceder à identificação de pessoas e realizar vigilâncias, se necessário, com recurso a todos os meios e técnicas de registo de som e de imagem, bem

actuação policial: a *reação* aos perigos (tipicamente prevenção de perigos iminentes e concretos) e a *repressão* (pós-dano ou delito) (Lucas, 2006). Produzir segurança não é apenas responder às solicitações das pessoas, tem que se criar um sentimento real de segurança, “não se pode nunca conceber a defesa como algo de permanentemente passivo” (Clausewitz, 2005: 74) e a resposta dos diversos responsáveis pelo fenómeno segurança, têm em primeiro lugar, que dar prevalência à prevenção.

Neste domínio, de entre os autores portugueses, merecem particular destaque as posições defendidas por António Francisco de Sousa, não apenas na obra “*Para uma Lei de Actuação Policial em Portugal*”, mas igualmente em diversos outros textos. O autor atrás mencionado refere que “a adopção de medidas contra “riscos” que ainda não se concretizaram em “perigo” (policial) faz parte das funções das autoridades de polícia

---

como a revistas e buscas, nos termos do disposto no Código de Processo Penal e legislação complementar.

<sup>152</sup> A Lei Orgânica do SEF (Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro) no Art.º 2.º prevê diversas atribuições que têm uma forte componente de prevenção: a) vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves, indocumentados ou em situação irregular; b) impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspecto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias; c) proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito; d) autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves; e) controlar e fiscalizar a permanência e actividades dos estrangeiros em todo o território nacional; f) assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais e espanholas; g) proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades; h) emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares; i) conceder em território nacional vistos, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei; j) reconhecer o direito ao reagrupamento familiar; l) manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros; m) instaurar, instruir e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como acionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução; n) efectuar escoltas de cidadãos objecto de medidas de afastamento; o) decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respectivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia; p) analisar e dar parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização; q) analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais; r) assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação *Schengen* (NSIS) e de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas, bem como os relativos à base de dados de emissão dos passaportes (BADEP); s) cooperar com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, devidamente acreditadas em Portugal, nomeadamente no repatriamento dos seus nacionais; t) assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; u) assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança, bem como com organizações não governamentais legalmente reconhecidas; v) coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos.

administrativa” (Francisco de Sousa, 2004: 59). E ainda que “a eficácia da prevenção aumenta com uma actuação cada vez mais a montante do perigo. Só uma actuação especialmente orientada para a pré-prevenção, bem a montante dos problemas [...] apresenta perspectivas de poder alcançar resultados satisfatórios a médio e a longo prazo” (Francisco de Sousa, 2001: 374).

Outros autores, como Japp, sustentam que a prevenção criminal tem uma relação muito mais próxima do conceito de perigo do que com o de risco. Assim, o risco “representa a possibilidade de uma desvantagem (ou benefício) resultante de uma decisão. Isto implica escolha”; o perigo “significa uma desvantagem resultante de uma imposição de circunstâncias externas. Isto implica que não existe lugar para escolhas”. Nesta perspectiva, “a prevenção surge precisamente como um trunfo fundamental de ajuda para transformar perigo em risco e assim produzir oportunidades de escolha” (Japp, 1992). Já para Rui Pereira a prevenção da criminalidade “compreende o conjunto de acções a desenvolver com vista a evitar a ocorrência de factos que possam colocar em causa a vida, a integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática mediante a utilização de meios destinados a inibir ou intimidar os potenciais delinquentes, como seja por exemplo, a presença de agentes policiais no terreno (patrulhamento), vigilância em certos locais considerados mais sensíveis, etc.”. (Pereira, 1990). Ferreira de Oliveira sustenta que a prevenção da criminalidade é essencialmente uma missão das polícias. Segundo ele, pode ser definida como “o conjunto das acções desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança com vista a evitar a ocorrência de factos atentatórios contra a vida e integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática. Acções essas que se traduzem, muitas vezes, na presença dos agentes no terreno” (Oliveira, 2006: 238).

Tanto no domínio da segurança, ordem e tranquilidade públicas, como da criminalidade e comportamentos ilícitos em geral, as polícias têm vindo cada vez mais a adoptar uma postura de proactividade, baseada em teorias de *prevenção activa* e *prevenção situacional*, procurando focalizar a intervenção policial em áreas que, não estando directa e imediatamente relacionados com o perigo de verificação de dano, constituem a origem remota desse perigo (Lucas, 2006). A prevenção da criminalidade é definida pelas suas consequências, sendo que os programas de prevenção devem, na nossa opinião, focar-se em grande medida nas causas da criminalidade - quer sociais, quer situacionais - e não apenas nas suas consequências. Para lá da criminalidade em sentido estrito, as medidas preventivas deverão abranger os “comportamentos anti-

sociais” ou desviantes que são, de certo modo, “precursores” da criminalidade ou pelo menos induzem um sentimento de desregramento e de desprotecção entre os cidadãos. Refira-se, a título de exemplo, a prostituição e consumo de drogas ou de álcool em locais públicos, o ruído excessivo e desnecessário em determinadas áreas, a mendicância e os “arrumadores de automóveis”, o lixo na rua, as habitações degradadas e devolutas, os danos em mobiliário urbano e ambientes degradados, etc. Estas situações, para lá de afectarem o sentimento de segurança, podem prejudicar decisivamente a recuperação de áreas desfavorecidas, criando zonas de “não-cidade” sentimentos de anomia, de impunidade e um contexto propício à criminalidade.

Conforme referido na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a Prevenção da Criminalidade na União Europeia<sup>153</sup>, “ a prevenção deverá também abordar a questão do medo da criminalidade, uma vez que os estudos revelam que este medo pode ser tão prejudicial como a própria criminalidade, podendo levar ao afastamento da vida social e à perda da confiança na polícia e no Estado de direito”, daí ser cada vez mais necessário que os poderes públicos intervenham nos factores causadores destes sentimentos subjectivos por parte da comunidade.

#### **III.4.2. Ordem Pública**

A ordem pública constitui um valor basilar e imprescindível da vida em sociedade. A ordem pública é fundamental para os cidadãos e para as instituições, na medida em que representa o princípio da segurança, sem o qual não há justiça, nem paz, nem sequer convivência social pacífica em liberdade, ou seja, a ordem pública não é um fim em si-mesma, mas sobretudo um meio instrumental.

O conceito de ordem pública afigura-se susceptível de várias acepções, tendo em conta a matéria jurídica visada, além de demonstrar um carácter evolutivo e variável, consoante a tradição político-jurídica de cada país, não existindo assim uma noção única de ordem pública em termos teóricos. A manutenção da ordem e tranquilidade públicas, é uma actividade que visa criar ou restabelecer as condições externas necessárias e indispensáveis ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias de todos os

---

<sup>153</sup> Cf. COM (2004) 165 de 12.03.2004. Neste documento é igualmente referido que “ as autoridades relevantes dos Estados-membros são unânimes em reconhecer que a prevenção da criminalidade constitui um complemento necessário das medidas repressivas. A experiência tem revelado que consagrar demasiada importância às medidas repressivas provoca um contínuo aumento dos custos para o sistema de justiça penal e um aumento da população prisional e das taxas de reincidência. Medidas de prevenção bem concebidas e bem aplicadas podem, a diversos níveis, contribuir para uma redução considerável da criminalidade”.



cidadãos, o respeito pela legalidade democrática para um normal funcionamento das instituições democráticas (Miranda, Jorge, 1994: 5). Pode ser também entendida como o estado onde estão criadas as condições para o exercício e manutenção dos direitos e liberdades dos cidadãos, garantidos pela protecção do Estado contra as eventuais ameaças e riscos subsequentes ao exercício dos mesmos, mantendo através deste exercício uma convivência pacífica em sociedade. Para Hauriou, a ordem pública “é uma situação de paz pública oposta a uma situação de alterações à ordem ou insegurança” (Hauriou, 1933). Conforme defende Clemente, “a ordem pública enforma-se num compromisso entre a liberdade e a segurança, ou melhor, entre a livre manifestação de vontade de uns e o respeito pelos direitos dos outros. Por isso, a polícia age quotidianamente como símbolo pacificador e de apoio às populações nas mais diversas situações” (Clemente, 2000: 264). A sociedade democrática, a vida colectiva, assentam no primado dos direitos fundamentais e não da ordem pública. Esta é extrajudicial e mesmo pré-judicial, mas nunca se alheia do ordenamento jurídico positivado. Podemos ainda apresentá-la como “a ordem exterior e material, fundada no direito e tendo como fim a prevenção e controlo de perigos para interesses legalmente protegidos, através de actos de autoridade, fundados na lei, restritivos dos direitos e liberdades dos cidadãos” (Fernandes & Valente, 2005: 39). Jean-Marc Berlioz considera que “a ordem pública é o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável”. Ordem pública também poderá definir-se pelo conjunto de princípios que devem nortear a vivência das pessoas em sociedade e em perfeita tranquilidade e segurança (AAVV, 2010).

As normas de ordem pública são normas de aplicação imperativa que visam directa e essencialmente tutelar os interesses primordiais da colectividade (Costa, 2000: 473). A ordem pública consiste num agrupado dos princípios fundamentais, reflectidos em normas de direito privado, subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a Sociedade estão fundamentalmente interessados em que predominem sobre as convenções privativas. Para Ângela Taranta, “o conceito de ordem pública pode ser analisado sob duas perspectivas: a perspectiva da ordem pública interna, respectivamente às normas e princípios que não podem ser afastados pela vontade das partes, agindo como marco limitador à actividade individual de contratar; e sob a perspectiva da ordem pública internacional que está vinculada aos actos praticados no exterior que têm repercussão em território nacional e funciona como filtro de leis, sentenças e actos em geral, impedindo a sua eficácia quando proeminentes valores de

justiça e moral são ameaçados” (Taranta, 2008: 5-6). Isto significa que as normas de ordem pública, tanto no direito interno como no direito internacional, constituem os princípios indispensáveis para organização da vida social, conforme os preceitos do direito, consubstanciando um conjunto de regras e princípios, que tendem a garantir a singularidade das instituições de determinado país e a proteger os sentimentos de justiça e tranquilidade pública de determinada sociedade.

Segundo Ferreira de Oliveira, o conceito de ordem pública compreende “as acções preventivas e repressivas, em geral, desenvolvidas pelas forças de segurança, no sentido de criar ou restabelecer as condições externas indispensáveis à observância das leis, regulamentos e ao normal funcionamento das instituições e ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos” (Oliveira, 2006: 238)<sup>154</sup>. Com efeito, para diversos autores a ordem pública é “o objecto [primordial] da polícia administrativa” (Valkenner, 1991: 63). O poder político compagina-se num *conjunto de meios capazes de impor a obediência* à colectividade em geral e ao cidadão em especial. Para tanto, o poder socorre-se de órgãos públicos dotados de meios coercivos, para manter a ordem na sociedade civil. Às forças policiais cabe a missão da ordem pública, por opção de fundo do decisor político (Clemente, 2000: 260-261).

A expressão “ordem pública” não figura na actual Constituição da República Portuguesa, a qual prefere referir-se ao conceito de “*ordem constitucional democrática*”<sup>155</sup>. Este último possui uma natureza normativa e institucional, enquanto o conceito de ordem pública tem uma vocação eminentemente instrumental. Ou seja, a ordem pública vale enquanto limite e garantia da ordem constitucional democrática (Miranda, Jorge, 1994: 5). Aquela converge para esta. Por essa razão, evoca-se hoje o conceito de ordem pública democrática em contraste com a ordem pública autoritária, característica dos regimes totalitários ou autoritários, tais como o regime político do Estado Novo em Portugal. A ordem pública não é, assim, (não deve ser) a antítese dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nos chamados Estados de direito democráticos. Entre a ordem pública e o princípio da liberdade humana existe uma relação de consubstancialidade em que esta inclui necessariamente certas exigências de

---

<sup>154</sup> Numa perspectiva eminentemente policial Oliveira afirma que “a expressão manutenção da ordem é empregue para designar o conjunto de operações policiais, levadas a cabo por formações ou unidades policiais de dimensão variável, com o objectivo de fazer face a eventos de natureza colectiva, organizados ou espontâneos, hostis ou amigáveis, violentos ou pacíficos, de carácter reivindicativo ou festivo, desenrolando-se na via pública ou em lugares abertos ao público.” (Oliveira, 2000).

<sup>155</sup> Art.º 19º, n.º 2, da CRP.

ordem pública, ou seja, *"a liberdade e a ordem pública são necessárias uma à outra, sem ordem, a liberdade não existiria."* (Oliveira, 2000: 32).

A única norma jurídica, formalmente constitucional, embora não integrada directamente no texto constitucional, a colher o conceito operacional de *"ordem pública"* é o n.º 2, do Artigo 29º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>156</sup>, de 10 de Dezembro de 1948, a qual faz parte da constituição instrumental portuguesa. Conforme prescrito nessa regra jurídica, *"no exercício dos direitos e no gozo das liberdades, ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei, com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e das liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, do bem-estar e da ordem pública numa sociedade democrática."* Aliás, Portugal assinou também diversas convenções internacionais, onde a expressão *"ordem pública"*<sup>157</sup> continua a ostentar a sua posição de princípio e fundamento da actuação policial. Tais normativos estabelecem uma conexão íntima entre liberdade e ordem pública.

Esta actividade é desempenhada pelas forças de segurança (GNR<sup>158</sup> e PSP<sup>159</sup>), sendo exercida através, fundamentalmente, da presença na via pública, com um forte simbolismo de guardiãs da paz, pela representação física da lei, pronta a ajudar, a informar e a mediar eventuais conflitos, tendo uma actuação mais activa e operacional em situações de conflito efectivo, ou em desordens de baixa intensidade, como o controlo de manifestações, reuniões, comícios, pela intervenção no auxílio à normal circulação de tráfego de veículos e pessoas, tendo também desempenho na protecção de altas individualidades ou a qualquer cidadão que necessite, não descurando a intervenção que estas forças desenvolvem em caso de acidentes, socorro de emergências, catástrofes ou calamidades. De salientar que a coordenação e colaboração entre estes dois corpos de policia é capital para a segurança pública, na medida em que são as duas forças de segurança com maior implantação territorial, com maior número de efectivos, capacidades e competências para garantir ou repor a ordem públicas sempre que necessário.

O cidadão vê no Estado um gestor de conflitos, um protector do seus direitos, liberdades e garantias, quer ao nível da defesa efectiva desses direitos, quer em termos

---

<sup>156</sup> Artigo 16º, n.º2, da CRP

<sup>157</sup> Nomeadamente: o Artigo 10º, n.º1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

<sup>158</sup> Conforme alínea b) do art. 3.º da Lei 63/2007, de 06 de Novembro, que constituiu à GNR a atribuição de: *"Garantir a ordem e tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;"*.

<sup>159</sup> Conforme alínea b), n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, onde confere a atribuição de: *"Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a protecção das pessoas e dos bens;"*.

preventivos, criando condições por forma a evitar atentados ou violações daqueles. Para Antunes Dias, “o homem vive num permanente paradoxo, uma vez que tem necessidade de liberdade mas necessita igualmente de segurança, tendo em conta os três estádios de vivência que o caracterizam: vida íntima, vida privada e vida pública” (Dias, 2001: 23). Cabe assim ao Estado, à sociedade civil e aos cidadãos, em parceria, atingirem e preservarem a ordem pública e social que se traduz num equilíbrio entre normas jurídicas, usos e costumes, entre direitos individuais e direitos colectivos e entre direitos e deveres.

Numa conjuntura de globalização, de mutação de valores e de conceitos, numa fase de crise económica generalizada e de reconfiguração do papel do Estado e das organizações internacionais criadas para defesa da segurança colectiva de vastas regiões do globo, o questionamento do Estado de direito e incompreensão face às crescentes desigualdades sociais, poderá nos próximos anos criar situações limite de protesto generalizado em relação ao sistema capitalista de economia de mercado e a desordem social. As redes sociais e as tecnologias de informação utilizadas por membros dos grupos de protesto (pacíficos ou violentos) criam igualmente novos desafios às Forças de Segurança, sobretudo para os respectivos dispositivos de ordem pública e no que diz respeito ao escrutínio da acção policial. Com efeito, *“mobile telephones combined with cameras have had a fundamental effect on the news media, particularly the speed at which news can be received and then broadcast. The public at any major event are now an important source – often the first – of video, still images, text messages and e-mails. This activity is known as citizen journalism, and the published product is known as user-generated content (...)The emergence of new media has been described as ‘a potentially radical shift of who is in control of information, experience and resources’. The evolution of communication technology used to record and access images of violent confrontations between the police and protesters influenced emerging views of the police operation”* (AAVV, 2009: 4). A Polícia é, cada vez mais, um árbitro que, face à mutação de valores e à conjuntura social global, necessita de legitimar a sua acção, sobretudo perante formas mais fluidas, tecnológicas e dinâmicas de manifestação e protesto: *“the police are required to act as arbiter, balancing the rights of protesters against the rights of the wider public, the business community and local residents. In dealing with this dilemma, the police must take a common sense approach. We are in an age where consent cannot be assumed and policing, including public order policing, should be designed to win the consent of the public”* (AAVV, 2009: 5).

Estes são, em grande medida, os desafios da ordem pública nas sociedades democráticas hodiernas.

#### **III.4.3. Investigação Criminal**

A investigação criminal inclui o conjunto de acções tendentes a descobrir, recolher, examinar, interpretar, conservar e formalizar no inquérito, as provas de factos concretos penalmente relevantes.

Noutra perspectiva, a investigação criminal consiste nas diligências destinadas a identificar, localizar e deter, nos casos legalmente previstos, os responsáveis por tais factos, bem como a determinar o respectivo grau de responsabilidade, tudo com vista à organização do processo-crime que será submetido à apreciação das autoridades judiciais (Ministério Público e Juiz) (Pereira, 1999).

Conforme previsto no Artigo 1.º da Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto (Lei de Organização de Investigação Criminal), a investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo. Esta função desenvolve-se no seio do Sistema de Investigação Criminal, ao qual o legislador atribui dois grandes objectivos: o de promover a prevenção da criminalidade, adoptando medidas especiais de prevenção, acompanhando de forma sistemática e permanente as pessoas e situações propícias à prática de acções criminosas; e o de contribuir, nomeadamente, através de acções de recolha de prova, para a correcta e oportuna aplicação da justiça ao caso concreto.

Por outro lado, o n.º 1 do Artigo 262.º do Código de Processo Penal, relativo à finalidade do inquérito, estabelece que o mesmo “compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação”, ou seja, a investigação criminal.

Ainda numa vertente eminentemente normativa, o conceito de investigação estende-se ao longo de todo o processo e o inquérito está limitado apenas ao dever que o Ministério Público tem de deduzir ou não acusação. A investigação irá permitir ao juiz, em fase de julgamento, decidir por uma condenação ou por uma absolvição justas e como tal pela aplicação do direito. Devemos entender a investigação criminal como

uma actividade que se desenvolve desde a notícia do crime até à sentença transitada em julgado (Valente, 2004).

Trata-se assim de uma actividade de natureza judiciária, instrumental que “opera exclusivamente, dentro do sistema de justiça (sempre no âmbito de um processo judicial concreto ou visando de forma directa a sua instauração), e tem por fim último, criar condições para a realização da justiça criminal” (Braz, 2010: 18). A investigação criminal “desenvolve-se, basicamente, em duas estratégias ou universos de acção distintos. Dois sentidos de actuação concomitantes, que avançam, num quadro de permanente interactividade e integração: o conjunto de procedimentos tendentes à obtenção da prova pessoal (interrogação) e o conjunto de procedimentos tendentes à obtenção da prova material (instrumentação)” (Braz, 2010: 20).

A direcção da investigação cabe ao Ministério Público, sendo assistida na investigação através dos órgãos de polícia criminal. Conde Correia defende que o Ministério Público tem que assumir as rédeas da investigação criminal não podendo remeter-se para um papel secundário e passivo (Correia, 2008: 5). O mesmo autor cita Anabela Miranda Rodrigues, quando refere a necessidade de intervenção da autoridade judiciária na investigação assenta na ideia de que, a montante do julgamento, a recolha de provas e a sua apreciação com vista a um eventual julgamento é uma actividade que pode ser tão pesada para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que a sua legalidade deve ser escrupulosamente resguardada” (Rodrigues, 1996 cit. in Correia, 2008: 5).

De acordo com a LOIC, em Portugal são órgãos de polícia criminal de competência genérica: a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Estão deferidas à Polícia Judiciária as competências reservadas de investigação criminal das formas mais graves e complexas de criminalidade<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Segundo Art.º 7.º n.º 2 da Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto é da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes: *a)* Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa; *b)* Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; *c)* Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa Às Violações do Direito Internacional Humanitário; *d)* Contrafacção de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respectiva passagem; *e)* Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstracto, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; *f)* Participação em motim armado; *g)* Associação criminosa; *h)* Contra a segurança do Estado, com excepção dos que respeitem ao processo eleitoral; *i)* Branqueamento; *j)* Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio; *l)* Organizações terroristas e terrorismo; *m)* Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro -Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas; *n)* Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos; *o)* Fraude

Conforme refere Ferreira de Oliveira, “numa linha que consideramos de diferenciação em relação aos outros corpos de polícia, que nem o Processo Penal, nem a LOIC legitimam, o legislador de 2008 [e já o de 2000 o fazia] consagra a Polícia Judiciária como corpo superior de polícia criminal, obtendo daí dividendos, sobretudo de natureza estatutária, em contra ciclo ao que se passa na totalidade dos sistemas policiais europeus” (Oliveira, 2006: 240-241). Com efeito, a arquitectura da investigação criminal em Portugal, à semelhança das características do sistema de segurança interna em geral, é atípica, concentrando num OPC com competência em relação aos crimes de moldura penal mais grave, tendo delegado em diversos outros OPC’s a investigação da chamada criminalidade comum.

Os OPC’s estão vinculados ao dever de cooperação e, nos casos para os quais não tenham competência, deverão, num prazo nunca superior a vinte e quatro horas, de comunicar à entidade competente os factos dos quais tenham conhecimento, devendo apenas praticar os actos cautelares e urgentes para obstar à consumação e de forma a assegurar os meios de prova<sup>161</sup>. Este dever de cooperação é garantido através de um sistema integrado de informação criminal, sendo coordenado pelo Conselho Coordenador<sup>162</sup>.

---

na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado; *p*) Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios; *q*) Conexos com os crimes referidos nas alíneas *d*), *j*) e *o*). De acordo com Art.º 7.º n.º 3 é ainda da competência reservada da Polícia Judiciária a investigação dos seguintes crimes, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte: *a*) Contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores ou incapazes ou a que corresponda, em abstracto, pena superior a 5 anos de prisão; *b*) Furto, dano, roubo ou receptação de coisa móvel que: *i*) Possua importante valor científico, artístico ou histórico e se encontre em colecções públicas ou privadas ou em local acessível ao público; *ii*) Possua significado importante para o desenvolvimento tecnológico ou económico; *iii*) Pertença ao património cultural, estando legalmente classificada ou em vias de classificação; ou *iv*) Pela sua natureza, seja substância altamente perigosa; *c*) Burla punível com pena de prisão superior a 5 anos; *d*) Insolvência dolosa e administração danosa; *e*) Falsificação ou contrafacção de cartas de condução, livretes e títulos de registo de propriedade de veículos automóveis e certificados de matrícula, de certificados de habilitações literárias e de documento de identificação ou de viagem; *f*) Incêndio, explosão, libertação de gases tóxicos ou asfixiantes ou substâncias radioactivas, desde que, em qualquer caso, o facto seja imputável a título de dolo; *g*) Poluição com perigo comum; *h*) Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objectos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioactivas; *i*) Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do Decreto -Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, e dos demais previstos neste diploma que lhe sejam participados ou de que colha notícia; *j*) Económico -financeiros; *l*) Informáticos e praticados com recurso a tecnologia informática; *m*) Tráfico e viciação de veículos e tráfico de armas; *n*) Conexos com os crimes referidos nas alíneas *d*), *j*) e *l*). Compete também à Polícia Judiciária, sem prejuízo das competências da Unidade de Acção Fiscal da Guarda Nacional Republicana, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários, a investigação dos seguintes crimes: *a*) Tributários de valor superior a € 500 000; *b*) Auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal; *c*) Tráfico de pessoas; *d*) Falsificação ou contrafacção de documento de identificação ou de viagem, falsidade de testemunho, perícia, interpretação ou tradução, conexos com os crimes referidos nas alíneas *b*) e *c*); *e*) Relativos ao mercado de valores mobiliários.

<sup>161</sup> Artigo 10.º da LOIC.

<sup>162</sup> Artigo 13.º da LOIC.

O Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio aprovou a Lei-Quadro da Política Criminal no nosso país, com vista à definição de objectivos<sup>163</sup>, prioridades<sup>164</sup> e orientações<sup>165</sup> em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança. Este diploma legal estabelece a obrigatoriedade do Governo na condução da política geral do País, apresentar de dois em dois anos à Assembleia da República propostas de lei sobre os objectivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal. O Ministério Público, nos termos do respectivo Estatuto e das leis de organização judiciária, e os órgãos de polícia criminal, de acordo com as correspondentes leis orgânicas, assumem os objectivos e adoptam as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal e observam, na distribuição de meios humanos e materiais, os objectivos, prioridades e orientações constantes da mesma.

Neste contexto, foi publicado pela primeira vez em Portugal um diploma legal que definia os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009 (Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto). Passados os primeiros dois anos de aplicação a Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho vem definir como objectivos específicos de política criminal para o período de 2009-2011 os seguintes: *a)* prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade violenta, grave ou organizada, incluindo o homicídio, a ofensa à integridade física grave, a violência doméstica, os maus tratos, o sequestro, os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual, o roubo, o incêndio florestal, a corrupção, o tráfico de influências, o branqueamento, os crimes cometidos com armas, o terrorismo, as organizações terroristas e a associação criminosa dedicada ao tráfico de pessoas, de estupefacientes e substâncias psicotrópicas ou de armas ou ao auxílio à imigração ilegal; *b)* promover a protecção de vítimas especialmente vulneráveis,

---

<sup>163</sup> Segundo o Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio a política criminal tem por objectivos prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos.

<sup>164</sup> De acordo com o Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio os crimes que forem objecto de prioridade nas acções de prevenção, na investigação e no procedimento podem ser indicados através do bem jurídico tutelado, da norma legal que os prevê, do modo de execução, do resultado, dos danos individuais e sociais ou da penalidade. Esta indicação é sempre fundamentada e pode ser referida a cada um dos títulos da Parte Especial do Código Penal e à legislação penal avulsa. O regime de prioridades não prejudica o reconhecimento de carácter urgente a processos, nos termos legalmente previstos.

<sup>165</sup> O Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio prevê que as orientações de política criminal podem compreender a indicação de tipos de crimes ou de fenómenos criminais em relação aos quais se justifique especialmente a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a pequena criminalidade. Este facto não dispensa a verificação casuística, pelas autoridades judiciais competentes, dos requisitos gerais e da oportunidade da aplicação de cada instituto.



incluindo crianças e adolescentes, mulheres grávidas e pessoas idosas, doentes, deficientes e imigrantes; *c)* garantir o acompanhamento e a assistência a agentes acusados ou condenados pela prática de crimes, designadamente quando haja risco de continuação da actividade criminosa; *d)* promover a celeridade processual.

Fixa ainda uma panóplia de crimes de prevenção e de investigação prioritária e estipula a necessidade das forças de segurança desenvolverem programas de segurança comunitária e planos de policiamento de proximidade destinados a proteger vítimas especialmente vulneráveis e a controlar as fontes de perigo, planearem e levarem a cabo operações especiais de prevenção relativas a armas – em especial em zonas urbanas sensíveis – e determina ainda a cooperação entre os órgãos de polícia criminal na prevenção e investigação dos crimes prioritários, designadamente através da partilha de informações, de acordo com os princípios da necessidade e da competência, nos termos da LOIC e de equipas conjuntas de combate ao crime violento e grave<sup>166</sup>.

Na sua generalidade, a reforma processual penal empreendida em 2007 em Portugal e o respectivo impacto na investigação criminal não assumiu um carácter nem mais garantista, nem mais securitário. Porém, para alguns autores “o modelo está mais desequilibrado, na medida em que se caminha, rapidamente, mesmo ao nível do inquérito, para um tratamento diversificado da grande criminalidade e da pequena criminalidade, a investigação está policializada e nalguns casos as possibilidades de intromissão nos direitos individuais são incomparavelmente maiores. Isto não significa para já que se tenha enveredado por um processo penal de índole securitária, que privilegie, exclusivamente, a busca da verdade e a realização da justiça, à custa dos direitos fundamentais” (Correia, 2007: 12).

A criminalidade conhece cada vez menos barreiras conceptuais, institucionais e geográficas. Maria José Morgado refere que “enquanto o crime não tem fronteiras, a justiça é ainda excessivamente territorial, local, o que pode transformar-se, nestes casos, num factor de impunidade (se não houver cooperação judiciária, estreita, rápida, eficaz)” (Morgado, 2003: 9). Torna-se, por isso, urgente encontrar normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional, que encarando a realidade criminal como um sistema complexo, cheio de interdependências, adoptem uma visão holística assente numa abordagem transversal, transdisciplinar, multi-institucional e integrada.

---

<sup>166</sup> Art. 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho.

### III. 4.4. Informações Policiais

As informações policiais consistem no conjunto de acções a desenvolver com o objectivo de proceder de forma sistemática, “à pesquisa, processamento e difusão de notícias que tenham como objectivo garantir a segurança interna e prevenir a criminalidade violenta” (Pereira, 1990). Outra possível definição refere que as informações consistem “na pesquisa, centralização, análise, exploração e processamento de dados, notícias e demais elementos, com vista à produção e difusão, pelas entidades competentes, das informações destinadas a garantir a segurança interna e a prevenir a criminalidade violenta ou organizada, designadamente a sabotagem, a espionagem, a subversão, o terrorismo ou quaisquer actos susceptíveis de destruir ou alterar o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido” (Dias, Mário, 2005: 15).

Desta forma, a evolução que se tem vindo a sentir na aceção e no papel das informações, associado a diversas alterações orgânicas nas forças e serviços de segurança, as quais, viram-lhe atribuídas funções na área das informações, *“leva-nos a afirmar que o conceito informações, no âmbito da segurança interna, deve ser entendido numa dupla vertente: enquanto actividade destinada à produção de informações de segurança (desenvolvida exclusivamente pelos serviços de informações) e enquanto actividade instrumental, destinada a contribuir para a investigação criminal, segurança e ordem pública”* (Fernandes, 2005, 35).

O conceito de informações, é suportado por uma diversidade de significados, que pode variar de um termo mais técnico até ao uso quotidiano, e que emprega noções como comunicação, controlo, instrução, dados, conhecimento, percepção e representação de conhecimento. Em termos etimológicos, e segundo o Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, a palavra informação advém do latim *‘information, onis’* que significa delinear, conceber ideia<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> As informações, para tenham validade e possam auxiliar efectivamente os decisores, devem ter subjacentes os seguintes princípios<sup>167</sup>: **“Accuracy**: All sources and data must be evaluated for the possibility of technical error, misperception, and hostile efforts to mislead; **Objectivity**: All judgments must be evaluated for the possibility of deliberate distortions and manipulations due to self-interest; **Usability**: All intelligence communications must be in a form that facilitates ready comprehension and immediate application. Intelligence products must be compatible with a customer’s capabilities for receiving, manipulating, protecting, and storing the product; **Relevance**: Information must be selected and organized for its applicability to a customer’s requirements, with potential consequences and significance of the information made explicit to the customer’s circumstances; **Readiness**: Intelligence systems must be responsive to the existing and contingent intelligence requirements of customers at all levels of command; **Timeliness**: Intelligence must be delivered while the content is still actionable under the customer’s circumstances.” (Lisa Krizan, 1999: 20).

Numa perspectiva eminentemente policial, o conceito de informações pode ser entendido como um produto ou enquanto conjunto de actividades (Vera Sousa, 2009: 3). Na qualidade de produto é o conhecimento resultante do processamento de notícias de carácter policial. Este produto designa-se por informação relevante para a actividade policial. Trata-se portanto de um *output* com valor acrescentado para a Polícia e que lhe permite compreender algo relacionado com a sua actividade (Shulsky & Schmitt, 2002). Perspectivadas em termos de conjunto de actividades, englobam a *recolha* (através de fontes abertas como jornais, revistas, *internet*, vigilâncias, escutas telefónicas, fotografia, imagens vídeo, entre outras) e a *análise* de notícias, dados e factos que foram anteriormente recolhidos (Shulzky & Schmitt, 2002). É comum ainda a utilização de técnicas como as matrizes e diagramas de associações ou ainda de matrizes comparativas. Estas actividades e técnicas vão transformar os dados, factos e notícias em conhecimento e informação útil para a actividade da polícia (quer seja, para a valência de investigação criminal, quer para a ordem pública, quer para a própria prevenção). A análise é, portanto, um processo que tem por objectivo a transformação das várias peças soltas do *puzzle* (dados, factos e notícias) em algo possível de ser utilizado pela Polícia na sua missão (Vera Sousa, 2009: 3).

As informações ao serviço da segurança interna consistem então num conjunto de notícias, indícios ou dados, indispensáveis à manutenção da tranquilidade pública, garante de segurança e conservação da paz na sociedade, tendo como objectivo principal a prevenção da criminalidade. Os dados mencionados referem-se à recolha de determinadas informações, que resultam de uma observação, conhecimento, ou da reunião de outras informações, que se podem traduzir em números, palavras ou imagens e cuja avaliação resulta num conjunto de variáveis que identifica algo ou alguém. Um grande aliado no planeamento de acções futuras, é o conhecimento de acções vivenciadas no passado e a detenção de informações úteis e verosímeis que fornecem uma possível actividade do émulo.

As informações são uma vertente claramente instrumental da actividade policial. As organizações em geral e as policiais em particular e o conjunto de actividades que desenvolvem concorrem para um produto final: a inteligência (*intelligence*). A *intelligence* é resultado do conjunto de notícias, dados e factos recolhidos, que através

de um processo metódico e sistematizado são “transformados” em informação útil, pertinente e com valor acrescentado para a actividade da Polícia.

Segundo a CIA *“intelligence is the information our nation’s leaders need to keep our country safe. Our leaders, like the President, make policy decisions based on this intelligence. Since they don’t have time to read other countries’ newspapers or watch foreign TV newscasts, we do that for them – collecting current intelligence. We also gather information other countries may not wish to share openly. We collect this intelligence secretly through other means. Our policymakers need as much information as we can provide so they can make important, informed decisions. That’s why the President or members of the National Security Council or the President’s Cabinet members come to us with questions they need answered. We provide various types of intelligence: current – looking at day-to-day events; estimative – looking at what might be or what might happen; warning – giving notice to our policymakers of urgent matters that may require immediate attention; research – providing an in-depth study of an issue; scientific and Technical – providing information on foreign technologies”*<sup>168</sup>.

A informação pode ter uma vertente estratégica, uma vertente operacional e uma vertente táctica.

A informação estratégica tem objectivos de longo prazo, sendo toda informação que apoia a decisão do poder político e dos comandantes policiais e como tal apresenta-se como um instrumento de gestão. Ao nível policial, a informação estratégica pode consubstanciar-se em: relatórios sobre a evolução e tendências criminais, análise de perfis e análise de métodos. Para Ratcliffe *“strategic intelligence aims to provide insight and understanding into patterns of criminal behavior and the functioning of the criminal environment, and aims to be future-oriented and proactive. This intelligence is used by executives and top-level managers who are responsible for organizational planning designed to impact the criminal environment. The strategic intelligence product seeks to influence long-term organizational objectives and to contribute to discussions of policy, resource allocation, and strategy. Good strategic products will influence not just police behavior but also that of other, non-law enforcement organizations that are able to have an impact on crime, such as health services, city planners, and other criminal justice agencies”* (Ratcliffe, 2007: 11).

---

<sup>168</sup> Cfr. Sítio oficial da CIA: <https://www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/what-is-intelligence.html>

A informação operacional tem por objectivo apoiar as unidades operacionais nas suas missões de investigação criminal, ordem pública e prevenção. Visa acções concretas, fundamenta-se em dados específicos e tem objectivos de curto prazo. Como exemplo temos: o *modus operandi* de determinado grupo criminoso; as relações entre diversos delinquentes de uma estrutura criminosa; as relações entre o fornecedor de primeiro nível e o traficante que vende a droga directamente ao consumidor, etc. De acordo com Ratcliffe *“operational intelligence is the creation of an intelligence product that supports area commanders and regional operational managers in planning crime reduction activity and deploying resources to achieve operational objectives”* (Ratcliffe 2007: 10).

A informação táctica apoia as operações quotidianas das polícias. *This level of analysis supports front-line enforcement officers and investigators in taking case-specific action in order to achieve enforcement objectives such as tactical plans. In this case, the criminal environment that is under examination is a micro-level one, where the decision makers are individual investigators or small teams targeting local criminals. This is the most dominant form of intelligence analysis across the world and it is understandable why this is so. Tactical intelligence can often be directly tied into the investigative aim of effecting an arrest and gathering evidence for a conviction.* (Ratcliffe 2007: 10).

Os sistemas de informação têm vindo a desenvolver uma galopante estratégia para otimizar o fluxo de informações efectivamente relevantes para as forças e serviços de segurança e demais entidades públicas, desencadeando um processo de distribuição e disseminação do conhecimento para o apoio à tomada de decisões intervindo nos acontecimentos com um cunho positivo. Assim, através da análise sistemática dos factos e da avaliação das situações que afectam a segurança pública, as informações produzem um conhecimento instrumental para fazer face às constantes metamorfoses da criminalidade, tendo como azimute a concretização de acções preventivas e/ou repressivas, promovendo um aumento no manancial de qualidade da intervenção policial. O domínio deste tipo de informações fornece às entidades policiais uma mais-valia para a sua actuação; é um complemento à mesma, dando um conhecimento provável da actuação do adversário que constitui uma ferramenta fulcral para o desempenho da sua missão.

A mais recente reestruturação dos serviços de informação em Portugal, culminou com a reconfiguração do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP). O

SIRP é um organismo com a natureza de serviço público<sup>169</sup>, que se encontra na dependência directa do Primeiro-Ministro<sup>170</sup> tendo como órgão dirigente o Secretário-Geral do SIRP, e na sua dependência o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS)<sup>171</sup>. Este órgão passou por uma reforma com a introdução da Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro<sup>172</sup> que veio alterar e republicar a Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro. Posteriormente a Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, veio estabelecer a orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SIS, bem como balizar o regime jurídico aplicável às estruturas comuns. A introdução destas alterações no sistema actual reflecte a emergência de um regime de direcção personalizada pelo Secretário-Geral, detendo uma orientação unificada dos sistemas de segurança interna e externa, diluindo a dicotomia existente entre estes dois sistemas, concebendo um modelo alargado de informações e de segurança nacional.

A par destas variações, emergiram também outras alterações no sistema: o SIED e do SIS passarem a estar ambos hierarquicamente subordinados ao Secretário-Geral do SIRP e na dependência directa do Primeiro-Ministro; o SIED e o SIS, não obstante o facto de estarem sob a coordenação do Secretário-Geral do SIRP, preservam a sua independência nas áreas operacionais; e também o facto de terem sido criadas estruturas comuns a estes dois serviços nas áreas dos recursos humanos, finanças e apoio geral, tecnologias de informação e segurança<sup>173</sup>.

O Secretário-Geral do SIRP é um órgão de superintendência, inspecção e coordenação dos serviços de informação e, como já foi mencionado, depende directamente do Primeiro-Ministro, sendo equiparado em termos legais a Secretário de Estado, excepto no caso de nomeação e exoneração<sup>174</sup>, dispõe de um Gabinete onde vigoram em termos legais o regime jurídico dos gabinetes ministeriais<sup>175</sup> e dirige, superiormente, através dos directores do SIS e do SIED, a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência e dos interesses nacional, promovendo a garantia da segurança interna e externa do Estado Português<sup>176</sup>.

---

<sup>169</sup> Artigo 14.º da Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro.

<sup>170</sup> Artigo 15.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>171</sup> Artigo 2.º da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

<sup>172</sup> Lei Orgânica do SIRP.

<sup>173</sup> Artigo 17.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>174</sup> Artigo 2.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>175</sup> Artigo 14.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>176</sup> Artigo 3.º da Lei n.º 9/2007.

Ao Gabinete do SG do SIRP, entre outras funções, é destinado o apoio técnico e administrativo para o bom funcionamento do Conselho Superior de Informações<sup>177</sup>, bem como assegura o secretariado do Conselho Consultivo do SIRP<sup>178</sup>. Assim, as actividades do SIRP regem-se no respeito pela Constituição e pela lei, e em obediência aos seguintes deveres e princípios gerais de actuação: respeito pelos direitos, liberdades e garantias constitucionais; princípio da especificidade<sup>179</sup> e da exclusividade<sup>180</sup>; dever de sigilo<sup>181</sup> e de segredo<sup>182</sup>; e pelo dever de cooperação<sup>183</sup> e de colaboração<sup>184</sup>.

Por último, enquanto serviços de informação dependentes do Secretário-Geral, incumbe ao SIS e ao SIED a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna e externa, conforme iremos explicar de seguida.

Ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) cabe a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, a protecção dos interesses nacionais e da segurança do Estado Português<sup>185</sup>. Neste sentido, o SIED é um serviço que se encontra integrado no SIRP, tendo como finalidade a construção de uma panóplia de dados, que numa lógica de complementaridade com os demais intervenientes nacionais e/ou internacionais, mobilizem um canal de informações de valor acrescentado que apoiem os decisores nas tomadas de decisões.

Desta forma, e mediante o quadro legislativo vigente, a missão de produzir informações por parte do SIED, visa em grande medida a salvaguarda da segurança externa, conforme consta da Lei Orgânica do SIRP. Com a introdução da LSI, foi prevista a participação deste organismo no Conselho Superior de Segurança Interna<sup>186</sup> e no Gabinete Coordenador de Segurança<sup>187</sup>, estando esta alteração radicada no facto do SIED, enquanto prestador de serviço no âmbito da segurança externa, ser uma instrumento complementar ao bom desempenho na pesquisa de informações relevantes sobre matérias que sendo de origem externa, possam comprometer a segurança interna.

---

<sup>177</sup> Artigo 18.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>178</sup> Artigo 15.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>179</sup> Artigo 3.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>180</sup> Artigo 6.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>181</sup> Artigo 28.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>182</sup> Artigo 32.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>183</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>184</sup> Artigo 10.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>185</sup> Artigo 20.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>186</sup> Artigo 12.º da Lei 53/2008.

<sup>187</sup> Artigo 21.º da Lei 53/2008.

O SIED centra a sua actividade na produção de informações arroladas nos seguintes domínios: avaliação de ameaças terroristas; identificação de redes internacionais de crime organizado como o narcotráfico, facilitação de imigração ilegal e a proliferação nuclear, biológica e química; acompanhamento permanente da situação de segurança das comunidades portuguesas no estrangeiro; alerta precoce para eventuais situações onde haja um potencial comprometimento dos interesses nacionais; e em matérias políticas, energéticas, económicas e de defesa que constituam prioridade para a política externa portuguesa.

Os órgãos do SIED são constituídos pelo Director e pelo Conselho de Administrativo<sup>188</sup>. É vedado, aos funcionários ou agentes do SIED, a prática de actos ou de actividades do âmbito ou de competência específica dos tribunais ou das entidades policiais, sendo *expressamente proibido* que os mesmos procedam a qualquer detenção ou procedam à instrução de processos penais<sup>189</sup>, têm o dever de colaboração<sup>190</sup> e o dever de cooperação<sup>191</sup> com as outras entidades nacionais e demais serviços públicos, com o SIS, bem como com entidades estrangeiras<sup>192</sup> em consonância com as orientações fornecidas pelo Secretário-Geral do SIRP; comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da acção penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardar o que na lei se dispõe sobre o segredo de Estado; comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, das notícias e informações respeitantes à segurança interna e à repressão da criminalidade<sup>193</sup>.

O Serviço de Informações de Segurança (SIS) é um organismo público<sup>194</sup>, com competência exclusiva na produção de informações estratégicas de segurança e que operam na dependência directa do Primeiro-Ministro<sup>195</sup>, com a orientação do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa<sup>196</sup> e sob a fiscalização permanente e efectiva de órgãos independentes, quer do Parlamento, quer da Procuradoria-Geral da República<sup>197</sup>, e tendo como órgãos o Director e o Conselho Administrativo<sup>198</sup>.

---

<sup>188</sup> Artigo 27.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>189</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>190</sup> Artigo 10.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>191</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>192</sup> Artigo 11.º, n.º 3 da Lei n.º 9/2007.

<sup>193</sup> Artigo 26.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>194</sup> Artigo 14.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>195</sup> Artigo 15.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>196</sup> Artigo 19.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>197</sup> Artigo 14.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>198</sup> Artigo 35.º da Lei n.º 9/2007.



Este serviço perfeitamente fez 25 anos de existência em 4 de Julho de 2010, tendo durante esse período acompanhado as diversas ameaças que sobrevieram sobre o território nacional, bem como assistido no combate às novas ameaças e as suas múltiplas representações, tais como a proliferação dos actos de terrorismo ou a criminalidade organizada ou altamente organizada, o que implicou num esforço de actualização e reestruturação por parte destes serviços de forma a fazer face às novas ameaças.

Está então confiada ao SIS a missão de assegurar a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna, nomeadamente na prevenção da sabotagem, do terrorismo, espionagem e na antecipação de quaisquer actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido<sup>199</sup>.

O SIS, no elenco do SIRP, é o único serviço que integra o conjunto das forças e serviços de segurança descritos na LSI, tendo como finalidade exercer funções de segurança interna<sup>200</sup>. É no entanto vedado aos funcionários ou agentes do SIS a prática de actos ou de actividades do âmbito ou de competência específica dos tribunais ou das entidades policiais, sendo *expressamente proibido* que os mesmos procedam a qualquer detenção ou procedam à instrução de processos penais<sup>201</sup>.

Compete ao SIS<sup>202</sup>, a recolha, o processamento e a difusão de informações no quadro da segurança interna, abrangendo os domínios do terrorismo, sabotagem espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica, movimentos que promovam a violência, incluindo actividades de inspiração xenófoba, ou alegadamente religiosa, política ou desportiva, a prevenção de fenómenos que envolvam criminalidade organizada, mormente de carácter transnacionais como a proliferação de armas de destruição maciça, branqueamento de capitais, tráfico de droga, tráfico de pessoas e a estabelecimentos de redes de imigração ilegal.

É imputado ao este serviço, o dever de colaboração<sup>203</sup> e o dever de cooperação<sup>204</sup> com as outras entidades nacionais e demais serviços públicos. Deve também o SIS cooperar com o SIED e em consonância com as orientações superiores do Secretário-Geral do SIRP; comunicar às entidades competentes para a investigação criminal e para o exercício da acção penal os factos configuráveis como ilícitos criminais, salvaguardar

---

<sup>199</sup> Artigo 21.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>200</sup> Artigo 25.º, n.º 2 da LSI.

<sup>201</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>202</sup> Artigo 33.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>203</sup> Artigo 10.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>204</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 9/2007.

o que na lei se dispõe sobre o segredo de Estado; comunicar às entidades competentes, nos termos da lei, as notícias e informações respeitantes à segurança interna e à repressão da criminalidade<sup>205</sup>. As relações internacionais e a cooperação do SIS com entidades estrangeiras<sup>206</sup> exercem-se em cumprimento do determinado pela Direcção-Geral, em consonância com as prioridades da política externa estabelecidas e as orientações apresentadas ao Secretário-Geral do SIRP e as directivas estratégicas gizadas pelo Primeiro-Ministro. As relações de cooperação nacional e internacional assumem um pilar estruturante no combate às ameaças nacionais, estando a componente internacional estritamente ligada ao combate do terrorismo transnacional.

O programa do XIX Governo Constitucional prevê como objectivo uma possível fusão de serviços: “valorizar o papel das informações, consagrando medidas de reforço de coordenação da sua actividade, que poderão passar pela implementação de um serviço único, com direcções separadas para a área interna e para a área externa, mas com serviços técnicos e de apoio conjuntos”.

Na vertente de actividade instrumental, temos o exemplo da PJ, da GNR e da PSP onde as informações, não sendo uma actividade fundamental destas forças, são uma tarefa essencial para a prossecução das suas actividades. Neste âmbito, temos o caso das informações em apoio aos decisores policiais, no que concerne ao policiamento de proximidade e que são indispensáveis no planeamento e atribuição de meios pois, auxiliam na disposição de como, onde e quais os recursos a alocar em determinadas situações de combate à criminalidade.

Rui Pereira sublinha que “o ‘monopólio’ atribuído aos serviços de informações em matéria de informações de segurança não obsta a que os órgãos de polícia criminal produzam informações prospectivas instrumentais da investigação criminal” (Pereira, 2005). Lembra que “os OPC podem desenvolver, de acordo com o Código de Processo Penal, actividades probatórias ainda anteriores ao próprio inquérito, incluindo acções encobertas e que a LOIC prevê a existência de um Sistema Integrado de Informação Criminal”. Refere-se ainda que o próprio Código de Processo Penal no seu Art.º 250 n.º 8 já vem prever a colheita de informações relativos a um crime pelos OPC.

Rui Pereira defende também que a afirmação de que os Serviços de Informações e os OPC se podem dedicar aos mesmos fenómenos só é parcialmente verdadeira, já que há fenómenos, como é o caso do terrorismo ou da criminalidade organizada que não

---

<sup>205</sup> Artigo 33.º da Lei n.º 9/2007.

<sup>206</sup> Artigo 11.º, n.º 3 da Lei n.º 9/2007.

atingem os requisitos mínimos para instauração de procedimento criminal que são acompanhados pelos Serviços de Informações (não se conseguem reunir os indícios suficientes para que o MP deduza acusação – Art.º 283 do CPP). Há situações que interessam aos Serviços de Informações e não aos OPC, nomeadamente o comércio de armamento, os investimentos estrangeiro no nosso país, as rotas de produtos estupefacientes e o ‘acompanhamento’ de pessoas que se deslocam ao nosso país para recolha de informação sobre técnicas de fabrico em que Portugal é especialista, como é o caso concreto dos plásticos (Pereira, 1999). Existem também fenómenos que podem ser acompanhados pelos Serviços de Informações e pelos OPC, muito embora os interesses e os objectivos sejam substancialmente diferentes, como é o exemplo do tráfico de droga em que os Serviços de Informações poderão estar interessados em saber se poderá financiar o terrorismo e os OPC em reunir indícios suficientes para que em fase de inquérito o MP deduza acusação.

Rui Pereira, mesmo antes de assumir funções de Ministro da Administração Interna e previamente à reforma do SIRP propunha um conjunto de orientações estruturais e estratégicas, boa parte das quais acabaram por não ser implementadas após a revisão do enquadramento legal do SIRP: 1) unificar os serviços de informações num só serviço com competências internas e externas; 2) a par de um serviço de informações civil, criar um serviço de informações militar; 3) alargar a composição da Comissão Técnica do Conselho Superior de Informações; 4) empurrar o sistema da periferia para o centro do sistema político, atribuindo a sua tutela a um Vice-Primeiro-Ministro ou a um Ministro de Estado; 5) implicar o Presidente da República no sistema de informações, dando-lhe os meios necessários ao exercício das suas competências; 6) definir pela positiva as possibilidades de actuação do Serviço de Informações, designadamente contemplando a possibilidade de interceptar comunicações preventivamente (fora do processo penal, embora dependendo de autorização judicial), em casos de estrita necessidade para evitar atentados terroristas, actos de espionagem e a possibilidade de recorrer ao ‘agente infiltrado’; 7) alargar as competências do serviço de informações em matéria de protecção de altas entidades, em situações excepcionais, a fim de evitar atentados; 8) envolver a magistratura judicial na fiscalização do Sistema; 9) atribuir a um Conselho de Fiscalização do Conselho Superior da Magistratura a competência em matéria de preservação do segredo de Estado; 10) reforçar a cooperação externa do Sistema de Informações (Pereira, 2004: 517-521)

Face à diversidade do figurino institucional e a especificidade das características organizacionais das polícias no nosso país, é vital uma estreita e mútua cooperação<sup>207</sup> entre as forças e serviços de segurança e os serviços de informações, com vista à manutenção da ordem e segurança públicas, à investigação e prevenção criminal dos fenómenos de mais graves de criminalidade. Para que se verifique este desiderato é fundamental que todo a manancial de notícias recolhidas, depois de analisadas, processadas e interpretadas correctamente, possam fornecer ajuda no esclarecimento de factos e previsão de acontecimentos ou fenómenos (Mário Dias, 2006: 22).

Para tal, é igualmente relevante a cooperação internacional com serviços policiais estruturas de informações de outros Estados, com as valências que lhes são características, permitindo o desenvolvimento de uma estrutura de conhecimento mais abrangente, bem como o estabelecimento de dinâmicas sinérgicas que possibilitem a neutralização de vários tipos de ameaças em permanente mutação, nacionais ou supranacionais.

Em suma, preside a noção de que as informações constituem uma ferramenta essencial à acção de qualquer Estado, não só na salvaguarda da segurança e dos interesses que lhes são próprios, como também na salvaguarda dos interesses comungados pela comunidade internacional.

---

<sup>207</sup> Artigo 11.º da Lei n.º 9/2007.

# **Capítulo IV - Globalização e Comunitarização da Segurança**

*Policing in networks. Policing at a distance.*

(Bigo, 2008: 17)

#### **IV.1. Segurança e Polícia na Sociedade Globalizada**

A palavra “polícia” tem origem no vocábulo latino *politia*, que significa “organização política, governo, sistema, governativo”. Por sua vez, este resultou da latinização da palavra grega *politeia*, que designa “qualidade e direitos de cidadão, vida de cidadão, conjunto de cidadãos, vida e administração de homem de Estado”. Em sentido colectivo traduz “medidas de governo, forma de governo, regime político, governo dos cidadãos por eles próprios, constituição democrática” (Houaiss & Villar, 2002: 2913). O termo *politeia* é derivado de *polis* que significa cidade. Na Grécia antiga, o termo *polissoos* (*polis* + *sōizō*) designando "eu guardo uma cidade", referia-se a uma pessoa encarregue da guarda urbana.

A globalização pode ser definida como um “processo pelo qual a vida social e cultural nos diversos países do mundo é cada vez mais afectada por influências internacionais em razão de injunções políticas e económicas. Intercâmbio económico e cultural entre diversos países, devido à informatização, ao desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, à acção neocolonialista de empresas transnacionais e à pressão política no sentido da abdicação de medidas proteccionistas. Integração cada vez maior das empresas transnacionais, num contexto mundial de livre-comércio e de diminuição da presença do Estado, em que as empresas podem operar simultaneamente em muitos países diferentes e explorar em vantagem própria as variações nas condições locais” (Houaiss & Villar, 2002: 1891).

A globalização ou a assunção de que o mundo é uma “aldeia global” tem tido um enorme impacto em inúmeras questões internacionais, nomeadamente no âmbito da segurança e na acentuação da interdependência dos Estados. Segundo Adriano Moreira, para fornecer um exemplo de um autor que mapeou, ou pelo menos indicou os novos pontos de aplicação destas perspetivações, nos nossos dias, fala-se na “era da mundialização, crise de soberania, conflito de civilizações, fim da história, sociedades transnacionais, sociedade anárquica” (Moreira, 2004). O esbatimento do significado das fronteiras tradicionais, a «democratização» das novas tecnologias de informação e a

continuada globalização do cenário estratégico tiveram repercussões acentuadas em diversos sectores da vida do planeta.

As tentativas de definir a globalização “são, quase sempre, apropriações ideológicas – discussões não do próprio processo mas dos seus efeitos, positivos ou negativos. Ou seja, emitem julgamentos, totalizadores por natureza, enquanto as descrições tendem a isolar elementos específicos sem os relacionar entre si” (Sarmiento, 2009: 154).

Vale a pena aprofundar um pouco este ponto. As sociedades globalizadas ou “sociedades cosmopolitas globais” na contemporaneidade, como foram apelidadas, Giddens ([1999] 2000: 29) são marcadamente reticulares, caracterizando-se por uma interpenetração permanente que os analistas muitas vezes intitulam de “interdependência complexa”. Este facto gerou, por um lado, novas oportunidades resultantes da comunicação contínua entre cidadãos, organizações e empresas de diferentes países através dos meios de informação, numa lógica crescentemente concorrencial ou colaborativa; e, por outro lado, permitiu a importação e exportação de ameaças e riscos que afectam diferentes regiões do globo de uma forma transversal.

O que não deixa de ter implicações de peso na experiência que temos do Mundo e do quotidiano coletivo. A modernidade provocou a “descontextualização dos sistemas sociais” (Giddens, 1994) e levou à “desinserção das relações sociais dos contextos locais de interacção e à sua reestruturação através de extensões indefinidas de espaço-tempo” (Giddens, 1996: 25). De algum modo na mesma linha, Cristina Sarmiento preconiza que a mundialização não é um fenómeno que implique necessariamente uma normalização ou padronização; “certamente que o actual movimento de ideias e de informação é virtualmente instantâneo, mas a sua compreensão e a sua aceitação dependem das diferenças culturais dos seus receptores, que funcionam como filtros selectivos. Nesta perspectiva, a globalização não significa a universalização dos valores políticos, sendo mais provável que as mudanças estruturais das várias dimensões da globalização se dispersem, simultaneamente, em múltiplas direcções, por vezes opostas, conforme às articulações laterais da *rede*” (Sarmiento, 2004: 104).

Com posturas oriundas de perspectivas diferentes, é notável a convergência verificada quanto a estes pontos nevrálgicos. Alguns exemplos bastarão. Para David Held, a globalização pode ser concebida como “acção à distância” (Held, 1995: 20-21). Por outro lado, Maquiera refere que “a globalização é um fenómeno que nasce no campo das relações transnacionais, com uma dupla vertente, como fonte de novas

oportunidades ou como fonte de desintegração social e política, como uma bênção de final de milénio com a expansão da riqueza, do conhecimento e das liberdades por todo o mundo ou como praga bíblica que ameaça aniquilar identidades, uniformizar ideologias e outras consequências negativas” (Villamor Maquiera, 451).

O que pode ser encarado noutros termos complementares. A globalização poderá ser também definida como o “estreitamento (e aprofundamento) espacio-temporal de toda uma estrutura económica, social, política e cultural, suportado por uma densa, complexa e interligada rede de comunicações que, possibilitando-o acelera ainda mais todo um processo de diluição (outra vez a figura do *Leviatã* nos assalta...) do *uno* no *múltiplo*, (...). Cada vez mais os acontecimentos do dia-a-dia numa parte do mundo são influenciados pelo que acontece na outra, o que, desde logo, parece induzir no cidadão médio uma sensação de falta de domínio do curso dos acontecimentos, o que não pode senão resultar em multiplicação dos sentimentos de insegurança” (Silva Fernandes, 2001: 42).

Um dos reflexos mais visíveis da globalização está patente “nos fenómenos de transnacionalidade que atravessam as sociedades, conferindo uma transparência cada vez maior às fronteiras físicas dos Estados, dando lugar a um novo conceito de fronteira, que não é mais a isóbara do poder dos Estados (...), as ameaças e riscos para a segurança nacional e internacional assumem hoje um carácter multi-facetado, imprevisível e transnacional como resultado das características de um sistema marcado pela interdependência, multipolaridade e heterogeneidade de modelos políticos, culturais e civilizacionais”<sup>208</sup>. Fundamentalmente, poder-se-á dizer que “a globalização se recorta como ‘mecanismo’ social hiperdinâmico que torna globais os espaços económicos, sociais e informativos que antes se estruturavam, primordialmente, a um nível nacional. Logo, a pedra de toque desta abordagem inicial está na percepção diferenciadora de uma realidade que já não tem, definitivamente, a marca do Estado nacional (...). A globalização mais não é, nesta lógica das coisas, do que a expressão da expansão em rede e em tempo real de informação automatizada” (Faria Costa, 2010).

Não podemos ver a globalização como fatalidade ou utopia, como bem ou mal, contudo tem que ser vista como um fenómeno que modifica hábitos tradicionais enraizados na sociedade, onde “cada um só ganha consciência de si mesmo quando consegue estabelecer uma fronteira com o outro, existindo assim uma espécie de

---

<sup>208</sup> Livro Branco da Defesa Nacional, 2001.



*ameaça global*” (Maltez, 2002: 105) que intimida as pessoas e as leva a perceber a segurança de diversas formas.

Conforme sustenta Adriano Moreira, há movimentos de *convergência mundialista*, ao mesmo tempo que se aceleram processos de *divergência* e de dispersão e dessa complexidade surgem novas formas políticas, desde os grandes espaços aos órgãos supranacionais de diálogo, cooperação e decisão. Dito de outra forma: “*a planetização dos fenómenos políticos, a marcha para a unidade do mundo*, como se nota na existência de uma multiplicação das relações mútuas, acompanha-se de uma multiplicação quantitativa e qualitativa dos centros de decisão. Isto é, as relações internacionais são complexas. E as coisas complexas são precisamente aquelas onde há, simultaneamente, convergência e divergência. A *convergência*, planetização dos fenómenos políticos nota-se na marcha para a unidade do mundo, onde problemas como [a segurança], a fome, a explosão demográfica e a domesticação da energia atómica são todos eles indivisíveis. A *divergência* nota-se na multiplicação das relações internacionais. Se, por um lado, se assiste a uma multiplicação quantitativa (aumentam os contactos através das velhas formas) e a uma multiplicação qualitativa (surgem novas formas de contactos) das relações internacionais, eis que se dá uma proliferação dos centros de decisão que se manifesta no aumento do número de Estados (cerca de duas centenas), no aparecimento de novas entidades supra-estaduais, bem como no surgimento de *organizações não-governamentais* resultantes da internacionalização da vida privada” (Moreira, 1996: 289).

Outras posturas há e têm sido enunciadas. De forma algo simplista, Passas considera que a globalização é causa directa para o crescimento de sentimentos de anomia e de revolta contra uma sociedade que apela a um consumismo exacerbado e que vai «cavando» a diferença entre classes. Segundo o mesmo autor, “*globalization is a driving increased consumerism globally but concentrating capital into fewer hands. The result is global anomie* [utilizando a noção de anomia de Durkeim], *anger arising from the inability of vast numbers to acquire that which is outside of their means. Unable to find legal ends to acquire the capital needed to meet these consumer wants citizens loose faith in the state and turn instead to criminal activities*” (Passas, 1999: 399-423).

Alguns autores apontam os aspectos a favor da globalização e os factos que levam a que se verifique uma maior oposição em relação a este fenómeno salientam-se: a transformação económica, a revolução nas comunicações, a emergência de uma cultura

global, a homogeneização do mundo, a mutação dos conceitos tradicionais de espaço geográfico e de tempo cronológico, o aparecimento e consolidação das redes e movimentos sociais internacionais e a existência de uma cultura do risco<sup>209</sup>.

No entanto, tal como existem razões fortes para considerar a globalização como uma nova era nas relações internacionais, com frequência associada a uma ideia de desenvolvimento, como algo que melhora a vida das pessoas, existem também argumentos que sugerem o contrário. Alguns dos principais podem ser resumidos da seguinte forma: a globalização é apenas um *chavão* para caracterizar uma fase tardia do capitalismo; é a visão ocidental do mundo; promove uma exploração mais eficaz dos Estados menos desenvolvidos, em nome da abertura e transparência; facilita a actividade dos cartéis da droga e das organizações terroristas e a anarquia da *internet* suscita questões sobre a possibilidade de censura e sobre a adopção de medidas que previnam o acesso a determinadas substâncias precursoras e materiais perigosos; e questionam ainda sobre a legitimidade dos movimentos e redes sociais globais, designadamente sobre quem controla a sua acção e funcionamento<sup>210</sup> (Smith, S., Baylis, J., Owens, P., 2008: 2 – 13).

---

<sup>209</sup> Em termos de pontos fortes em relação à da globalização, Smith, Baylis e Owens referem o seguinte: “1. *The pace of economic transformation is so great that it has created a new world politics. States are no longer closed units and they cannot control their economies. The world-economy is more interdependent than ever (...)*; 2. *Communications have fundamentally revolutionized the way we deal with the rest of the world. We now live in a world where events in one location can be immediately observed on the other side of the world. Electronic communications alter our notions of social groups we work with and live in;* 3. *There is now, more than ever before, a global culture, so that most urban areas resemble one another (...)*; 4. *The world is becoming more homogeneous. Differences between peoples are diminishing;* 5. *Time and space seem to be collapsing. Our old ideas of geographical space and of chronological time are undermined by the speed of modern communications and media;* 6. *There is emerging global polity, with transnational social and political movements and the beginnings of a transfer of allegiance from state to sub-state, transnational and international bodies;* 7. *A cosmopolitan culture is developing. People are becoming to ‘think globally and act locally’;* 8. *A risk culture is emerging with people realizing both that the main risks that face them are global (pollution and AIDS) and the states are unable to deal with the problems*” (Smith, S., Baylis, J., Owens, P., 2008: 2 – 13).

<sup>210</sup> Quanto aos pontos fracos, os mesmos autores apontam as seguintes tendências: “1. (...) *Globalization thesis is merely a buzzword to denote the latest phase of capitalism (...)*; 2. *Globalization is very uneven in its effects. At times it sounds very much like a Western theory applicable only to a small part of humankind. To pretend that even a small part of humankind of the world’s population can connect to the World Wide Web is clearly an exaggeration when in reality most people on the planet have probably never made a telephone call in their lives. (...)* Globalization only applies to the developed world. In the rest of the world, there is nothing like the degree of globalization. We are in danger of overestimating the extent and the depth of globalization; 3. (...) *Globalization may well be simply the latest stage of Western imperialism (...)* what is being celebrated in globalization is the triumph of a Western worldview, at the expense of the worldviewers of other cultures; 4. (...) *Globalization allows the more efficient exploitation of less well-off nations, and all in the name of openness. The technologies accompanying globalization are technologies that automatically benefit the richest economies in the world, and allow their interests to override local ones. So, not only is globalization imperialist, it is also exploitative;* 5 (...) *Globalization makes it easier for drug cartels and terrorist to operate, and the World Wide Web’s anarchy raises crucial questions of censorship and preventing access to certain kinds of material;* 6.(...) *To whom are*

Sublinha-se ainda a argumentação apresentada pelos mesmos autores quanto ao aspecto paradoxal da globalização em expansão ter contornos distintos no mundo ocidental e no oriente. Segundo os autores, na Ásia, apesar do desenvolvimento económico ser imparável, a globalização não implicou forçosamente a substituição dos valores orientais pelos modelos culturais do ocidente. Deste ponto de vista poder-se-á tratar de uma globalização mitigada que não acompanha as tendências comumente suportadas pelos seus defensores e que deixa em aberto com a progressão deste processo a possibilidade de acentuação de um conflito de valores e «civilizacional» entre o ocidente e o oriente<sup>211</sup>.

Por outro lado, inúmeros teorizadores têm caracterizado a globalização como um fenómeno com características fundamentalmente negativas, sublinhando a desordem e a desregulação como factores marcantes da ordem internacional hodierna. Listemos alguns dos mais significativos. Falk considera a globalização como “uma constelação de mercado, tecnologia, ideologia e desenvolvimento civilizacional que no seu seio não tem nada em comum” (Falk, 1997: 125). Bauman, por exemplo, refere que na actualidade “parece que ninguém está a controlar” (Bauman, 1998: 58), destacando assim o desregramento e a desordem como factores caracterizadores das relações internacionais contemporâneas. Hedley Bull tem uma visão minimalista ao afirmar que “a globalização parece consistir na ordem mínima que tradicionalmente marcou a sociedade internacional “ (Bull, 1977). Bull aborda ainda a existência de processos neo-medievais na actualidade, tais como “os processos de integração regional de Estados, desintegração de Estados, privatização de funções outrora de Estados (incluindo o

---

*the transnational social movements responsible and democratically accountable? (...) Most of the emerging powerful actors in a globalized world precisely are not accountable. This argument also applies to seemingly 'good' global actors such as Amnesty International and Greenpeace” (Smith, S., Baylis, J., Owens, P., 2008: 2 – 13).*

<sup>211</sup> Os autores em referência apresentam a tese do paradoxo da globalização nos seguintes moldes: “*there seems to be a paradox at the heart of the globalization thesis. On the one hand, it is usually portrayed as the triumph of Western, market-led values. But how do we then explain the tremendous economic success that some national economies have had in the globalized world? Consider (...) countries such as Singapore, Taiwan, Malaysia, and Korea, which have enjoyed some of the highest growth rates in the international economy, but subscribe to very different 'Asian' values. These nations emphatically reject Western values, and yet they have had enormous economic success. The paradox, then, is whether these countries can continue to modernize so successfully without adopting Western values. If they can, then what does this do to one of the main themes of globalization, namely the argument that globalization represents the spreading across the globe of a set of values? If these countries do continue to follow their own roads towards economic and social modernization, then we must anticipate future disputes between 'Western' and 'Asian' values over issues like human rights, gender, and religion*” (Smith, S., Baylis, J., Owens, P., 2008: 2 – 13).

recurso à violência), poder crescente de organizações transnacionais, e a unificação tecnológica do planeta” (Bull, 1977 cit. in Cravinho, 2006: 285). Sobretudo, “verifica-se que as esferas de autoridade verdadeiramente relevantes não correspondem a demarcações geográficas e que está ainda por desenvolver uma ontologia prática que nos ajude a compreender estas transformações” (Roseneau, 1999, cit. in Cravinho, 2006: 285).

Por sua vez, Samir Amin considera que o caos que revela o momento actual provém de um triplo fracasso do sistema: “i) não foram desenvolvidas novas formas de organização política e social que transcendam o Estado nacional – uma exigência nova, dada a mundialização do sistema produtivo; ii) não definiu sistemas de relações económicas e políticas adequadas, que conciliem o impulso da industrialização das novas periferias da Ásia e América Latina (competitivas no mercado mundial) com a busca do crescimento global; iii) estabeleceu uma relação de exclusão com as periferias [do mundo] que não contam com uma industrialização competitiva” (Amin, [1996] 2000: 100).

O resultado ‘mecânico’, por assim dizer? Como podemos constatar nas diferentes visões apresentadas, pode-se referir que o fenómeno da globalização abrange importantes vectores de carácter unificador e cooperativo mas, ao mesmo tempo arrasta consigo factores perturbadores e de instabilidade, resultantes, em grande parte, da índole transnacional e sem regras de um grande número de actividades hodiernas. Para além de incrementar o desenvolvimento e uma nova “sociedade da informação”, possibilitando a partilha e a difusão de valores de índole social, económica, humanitária, cultural ou ambiental, a globalização também expõe os Estados a múltiplas influências externas, acentuando uma cada vez maior interdependência entre eles e a convicção de diversos autores de que na actualidade “a globalização também atinge as áreas da segurança e da defesa”. (Leandro, 1992: 11-28).

Não custa vislumbrar porquê. A globalização gerou a conectividade, a interligação e o relacionamento entre diferentes regiões do globo, a aceleração das trocas, a diversificação da natureza e do formato de informação, bem como uma necessidade de intercâmbio de experiências, de saber, de busca da inovação e da mudança. As novas formas de organização espacial e institucional – descentrada, distributiva, colaboradora, não hierarquizada, flexível, competidora e competitiva – fazem com que as velhas formas de organização, restringidas a fronteiras territoriais, pareçam um anacronismo, de alguma forma, fora do seu tempo e fragilizadas (Amin & Roberts, 2008: 31).

Contudo, a “revolução tecnológica”, que possibilitou um impulso decisivo ao incremento da globalização, ampliou ainda mais as desigualdades entre os Estados, tornando os «povos excluídos» ainda mais excluídos, já que o acesso diferenciado às novas tecnologias tem inevitáveis consequências de âmbito económico e financeiro. Com a globalização “diluem-se as fronteiras do Estado-Nação e tudo é feito à escala *quasi-planetária*. Da concepção medieval da casa resguardada do mundo, passámos ao mundo invasor da nossa casa sem que haja qualquer possibilidade de resguardo. E tudo isto tornando praticamente obsoletas as categorias, outrora basilares, do espaço e do tempo. Hoje, paradoxalmente, tudo acontece em todo o lugar e, contudo, em lugar nenhum do planeta, mas algures naquilo a que se tem vindo a chamar de *ciberespaço*, imagem também ela possibilitada pela e possibilitando a expansão da tecno-ciência” (Silva Fernandes, 2001: 42).

Como atrás sublinhámos, as mutações verificadas no ambiente internacional, e que se vinham reflectindo no campo do poder e da soberania dos Estados, foram abaladas pelos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, que demonstraram à comunidade internacional a necessidade que a globalização tinha em estender-se também à área da segurança, já que todos os países são, hoje em dia, potenciais vítimas das mesmas ameaças, sendo cada vez mais necessária a procura de alianças, de redes, de estratégias comuns que ultrapassem as fronteiras estanques baseadas no princípio dogmático da soberania, de forma a prevenir e a combater os riscos e as ameaças geradas pelas entidades supra-estatais do crime organizado e da violência. A este propósito, Garcia Leandro afirma que “a globalização é uma realidade que veio para ficar. O Estado tradicional é esmagado e atravessado pelas transnacionais da economia, das finanças, da cultura, do desporto, do terror e do crime organizado, mas ainda assim continua a ser o primeiro actor do Sistema de Relações Internacionais” (Leandro, 2008: 12).

Nos nossos dias, existe uma dicotomia entre os nacionalismos<sup>212</sup> que vão eclodindo – os quais, muitas vezes, têm redundado na disjunção ou implosão de Estados

---

<sup>212</sup> Na opinião de Anthony D. Smith, “apesar da capacidade dos nacionalismos para gerarem terror e destruição generalizada, a nação e o nacionalismo oferecem o único enquadramento sociocultural realista da ordem mundial moderna. Não têm hoje qualquer rival. A identidade nacional permanece atraente e eficiente, sendo considerada por muitas pessoas como capaz de satisfazer as suas necessidades de realização cultural, enraizamento, segurança e fraternidade. Muitas pessoas estão ainda preparadas para responder ao chamamento da nação e abdicar das suas vidas pela sua causa. Por fim, as nações estão ligadas por laços de memória, mitos e símbolos àquele tipo generalizado e duradouro de comunidade, a etnia, que lhes dá um carácter único e um domínio profundo sobre os sentimentos e as imaginações de tantas pessoas. Nada disto nega o ‘lado negro do nacionalismo’, a sua capacidade de dividir, desestabilizar e destruir. O que há a explicar é o poder ubíquo das nações e do nacionalismo num mundo global e isto só se pode fazer se compreendermos os fundamentos etno-históricos e o modo como as

-, e o transnacionalismo decorrente de uma mundialização avassaladora, com o aumento do conflito entre as dinâmicas paradoxais de integração e de fragmentação. As transformações profundas que vêm ocorrendo no funcionamento do sistema internacional, em função da crescente interpenetração, afectam em primeiro lugar os Estados soberanos e têm reflexos profundos no âmbito da segurança internacional, regional e interna.

De facto, a progressiva globalização vem originando um autêntico cerco ao Estado-Nação – provocando internamente a erupção de alguns nacionalismos e alimentando outros factores de desagregação associados ao transnacionalismo. Sendo verdade que a globalização pode gerar uma massificação cultural e social [embora, em reacção, existam cada vez mais movimentos que procuram defender a especificidade das culturas, costumes e tradições locais] e uma integração económica, a mesma provoca também uma desintegração política que facilita o aparecimento de extremismos de ordem étnica, religiosa, política e cultural, nomeadamente através da reacção humana à diluição de alguns valores tradicionais da respectiva sociedade, alimentando-se assim o ressurgimento de alguns radicalismos nacionalistas – baseados, muitas vezes, em factores raciais, religiosos, históricos, etc. – que se podem assumir como uma séria ameaça à estabilidade interna dos Estados.

Beck utiliza uma expressão de Robertson (a ‘glocalidade’) para referir que os novos riscos são simultaneamente locais e globais. Numa perspetivação algo afim, Silva Fernandes refere que “os seus efeitos são transfronteiriços (...), a própria globalização do comércio, dos transportes, das comunicações, bem como os movimentos de integração de Estados-Nação em organizações transnacionais, facilitando a circulação de produtos e pessoas, agudizam este risco. A ‘aldeia global’ torna-se efectivamente pequena no que toca aos grandes riscos, e a própria criminalidade acompanha esta tendência”, na medida em que o desenvolvimento das sociedades modernas leva ao aumento das oportunidades para o cometimento de crimes

---

tendências modernas revitalizaram e foram redesenhadas por laços étnicos persistentes. (...) O nacionalismo e a nação continuam a ser elementos indispensáveis de um mundo interdependente e de uma cultura de comunicação de massas. Pois uma cultura global parece incapaz de oferecer as qualidades de uma fé colectiva, de dignidade e de esperança que só a ‘religião substituta’, com a sua promessa de uma comunidade cultural territorial que atravessa gerações, pode garantir. Sobre, e para lá de, qualquer benefício económico ou político que o nacionalismo étnico possa dar, foi esta promessa de imortalidade colectiva mas terrena, triunfando sobre o esquecimento e a morte, que ajudou a sustentar tantas nações e Estados nacionais numa era de mudanças sociais sem precedentes e a renovar tantas minorias étnicas que pareciam condenadas numa era de uniformidade tecnológica e de eficiência empresarial” (Smith, Anthony D., 1995 [1999]: 136).

e a mudança das estruturas sócio-económicas têm gerado novas tipologias criminosas.

De fora para dentro como de dentro para fora. Por outro lado, a dinâmica da organização de novos grandes espaços vem igualmente colocando um conjunto de desafios ao próprio Estado-Nação, o qual se vê actualmente confrontado com o desenvolvimento de um novo modelo de «macro-sociedade» (que inclui empresas multinacionais, organizações não governamentais, redes sociais globais, organizações terroristas, organizações criminosas transnacionais, movimentos mundiais de opinião, ecologistas, movimentos «libertários» anti-globalização, movimentos anarquistas, grupos de extrema-direita, etc.). Essa nova sociedade transnacional que se vem perfilando, estruturada em rede e desafiadora da própria autoridade do Estado, comporta igualmente, em si mesma, um conjunto de novas ameaças que impõem a necessidade de uma maior cooperação internacional, nomeadamente no âmbito da segurança. E é assim que, desta tensão entre as dinâmicas de fragmentação (dos nacionalismos ou de implosão de Estados fruto da desestruturação e implosão das instituições) e de integração (resultado da globalização e do transnacionalismo), é originado um clima desagregador e potenciador de riscos de natureza múltipla.

A convicção de que a globalização é uma característica definidora essencialmente das relações internacionais da segunda metade do século XX e início do século XXI tem vindo a ser, cada vez mais, moderada. Com efeito, a globalização tem passado a ser mais encarada como uma tendência que se foi desenvolvendo gradualmente – em diversas configurações – ao longo da história<sup>213</sup>. Os navegadores portugueses, espanhóis, ingleses, por exemplo, desempenharam um papel fundamental em um processo histórico progressivo de mundialização que, obviamente tinha tido já inúmeros antecedentes – casos da civilização Egípcia, civilização Grega, expansão Romana, para mencionar apenas alguns -, ao «descobrirem» ou acharem, diversas regiões do globo e os respectivos povos, ao procederem à colonização desses territórios, ao iniciarem a evangelização e «homogeneização» das populações autóctones, ao imporem o ensino das línguas ocidentais, e ao difundirem religiões, valores, tradições, usos e costumes

---

<sup>213</sup> Joaquim Aguiar abordou a questão da “identificação do «gerador de globalização», isto é, dos factores que estão na origem do processo que diminui a importância das relações internas a cada Estado, para colocar num plano de maior evidência as relações que envolvem vários grupos de Estados, à escala de regiões continentais ou mesmo de todo o mundo. Neste sentido, trata-se de procurar identificar o processo que conduz dos espaços aos fluxos, dos territórios às correntes, onde espaços e territórios são elementos associados ao Estado nacional e fluxos e correntes são elementos associados à mobilidade e às relações globalizadas” (Aguiar, 2000: 59).

[influência que não foi só sentida num sentido, mas foi dialéctica, na medida em que os colonizadores sofreram igualmente influências que marcaram de forma determinante a história dos respectivos países]. Arriscar-nos-íamos a designar muitos destes exemplos históricos de *pré-globalização* ou como *globalizantes* mesmo que apenas a um nível regional.

Com efeito, de acordo com Joaquim Aguiar, “este processo de globalização não é inédito na história. Já houve outros períodos marcados pelo predomínio dos fluxos e das correntes em relação aos espaços e aos territórios. Desde logo, a globalização dos séculos XVI e XVII, o período de grande expansão europeia, onde as redes de circulação de produtos se sobrepuseram às delimitações de fronteiras na Europa – aliás, ainda mal definidas nesse tempo”. Em termos de enquadramento histórico, refere o mesmo autor que “também é digna de referência, a globalização da segunda metade do século XIX até às primeiras duas décadas do século XX, marcada pela circulação de capitais, designadamente em relação às Américas. Mas estes processos de globalização ainda estavam inseridos na dinâmica de afirmação de Estados nacionais como centros de poder. Na passagem do século XX para o século XXI, a actual globalização aparece como a síntese superior das duas anteriores e pode apresentar-se como a formação de uma rede de mobilidades, integrando as redes de circulação de produtos e as redes de circulação de capitais. Mas agora são os tradicionais poderes do Estado nacional que ficam postos em causa” (Aguiar, 2000: 59-60).

No entanto, a globalização é retratada com frequência por muitos autores como uma característica marcante do fim da Guerra-fria, na entrada da década de 90 do século XX, pois esta mutação social, política, militar e económica gerou a sua expansão geográfica de forma imparável. Ao mesmo tempo, a globalização tem sido também entendida como um dos factores que mais contribuiu para a marginalização da ex-União Soviética e dos países do Pacto de Varsóvia em relação à economia de mercado, bem como para a revelação e intensificação das suas fraquezas (Clark, 2008: 569). Neste ponto de vista, a globalização serviu como um instrumento de expansão do modelo capitalista, preconizado pelo bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos da América, como contraponto ao modelo de economia planificada e centralizada preconizado pelo bloco soviético que acabou por definir.

Numa perspectiva mais actualista, Zaiki Laidi sustenta que enquanto que no passado recente “a economia dominava todas as análises sobre a mundialização, actualmente nenhuma análise em ciências sociais a pode ignorar. As políticas públicas,



as teorias de identidade, a violência social, a educação, a arte, fazem agora parte integrante da mundialização” (Laidi, 1998: 42), daí que as temáticas da segurança e da insegurança, hoje em dia, têm que ser necessariamente perspectivadas em um quadro multifacetado mais alargado de interpenetração e de imbricações complexas nos planos político, social, económico, cultural e religioso.

A globalização é sobretudo um fenómeno que comporta e abrange diversas dimensões, tais como, as inovações tecnológicas que no epílogo do século passado aumentaram os fluxos e volume de informação e velocidade de comunicação, como a *internet*, as redes sociais, o telemóvel. Por outro lado, “o aumento da consciência de interligação internacional a nível de pessoas, povos, empresas, associações e governos, o desenvolvimento de novas formas identitárias” (Cravinho, 2006: 267), a implantação hegemónica de ideias políticas, económicas e culturais que se estabelecem em diferentes regiões nos cinco continentes em harmonia ou em competição e conflito com concepções locais e regionais enraizadas historicamente, gerando fluxos e refluxos entre as concepções globalizantes e as tradições locais. Conforme indica Silva Fernandes, “a *internet* é que realmente deu o passo decisivo em relação à *ágora* mundial. Dela se pode falar com propriedade como sendo o elemento que subjectiva e objectivamente, transformou o *globo* e a *aldeia*, possibilitando que se esteja, virtualmente, em todo o lado ao mesmo tempo desde o momento em que se tem acesso à ‘rede’. Esse passo foi também o que verdadeiramente possibilitou o Homem munir-se, de certa forma, do *dom da ubiquidade*” (Silva Fernandes, 2001: 39).

Desde 1648 o sistema *Vestefaliano* preconizava a existência de fronteiras definidas, o respeito pela soberania dos Estados e pelo postulado da não intervenção nos assuntos domésticos de cada um. Por sua vez, a globalização marca uma nova conjuntura pós-Vestefália, “contesta a eficácia das fronteiras” (Clark, 2008: 569), tem diversas demonstrações, como a “formação de um mercado mundial de bens e capitais, o carácter universal das tecnologias competitivas, o avanço em direcção à criação de um sistema produtivo internacional, sublinha o peso político que o sistema mundial exerce na concorrência pelas hegemonias globais ou regionais, destaca o aspecto cultural da mundialização, etc.” (Amin, [1996] 2000: 130).

Pensamos ser importante abordar a globalização não apenas como uma mera concepção de integração económica, de expansão do mercado, como um processo que envolve transformações nos significados de intensificação das comunicações, tempo-espço, desterritorialização, integração mundial, modernidade técnica e reflexividade

social. Nesse novo espaço, o Estado-nação sofre um certo enfraquecimento frente ao poder das organizações regionais e transnacionais, tornando-se impotente diante da influência dos macro-agregados globais e dos imprevistos do mercado mundial. Também com mais frequência vem dividindo o seu poder político com outros órgãos da sociedade civil, passando a incorporar a função de controlador, coordenador e gestor das políticas públicas, nomeadamente de segurança. Conforme referem diversos autores, como R. Keohane, Joseph Nye, D. Held, A. Linklater ou Anthony Giddens, estão a emergir novas formas de poder e comunidades políticas de novos tipos. Contudo, nem sempre os imprescindíveis mecanismos de regulação política têm sabido acompanhar esses desenvolvimentos, mas ainda que com algum desfasamento, têm vindo a afirmar-se formas inovadoras de governação e de regulação – desde entidades intergovernamentais, a organizações não-governamentais ou privadas de natureza supra ou transnacional -, que partilham com os Estados responsabilidades políticas, económicas, sociais e culturais, na qualidade de actores transnacionais.

Os Estados agrupam-se em blocos e coligações regionais ou mundiais de natureza e objectivos distintos: a União Europeia e a *Southern African Development Community* (SADC) com objectivos mais económicos que políticos, embora com crescente peso deste último vector; a OTAN, vincadamente político-militar; a ASEAN e MERCOSUR, com fins mais políticos que económicos.

Esta conjuntura é, assim, extremamente complexa, na medida em que inúmeros assuntos que são objecto de preocupação dos Estados e de muitas destas organizações internacionais e regionais (política, economia, direitos humanos, informação, segurança, etc.) dependem cada vez menos dos Estados individualmente considerados, sendo sim tratados cada vez mais por entidades não-estatais, muitas das quais, não se enquadram em uma ordem internacional caracterizada (ainda) essencialmente por relações inter-Estados e por blocos regionais. Porém, segundo Clark “isto não significa que a ordem internacional se tenha tornado redundante. Significa apenas que necessita de ser reconfigurada, para ter em consideração a nova divisão de trabalho entre os Estados, as redes globais e as formas rudimentares de governação global” (Clark, 2008: 573).

A crescente globalização e os fenómenos transnacionais que lhe estão associados soletraram que se tivesse esbatido grande parte do conteúdo inerente ao conceito original de fronteira baseado na simples definição de um limite geográfico. Cristina Sarmento refere que “a globalização, sendo naturalmente *boundary eroding*, implica a revisão conceptual das noções de fronteira e soberania” (Sarmento, 2010: 58). Na

verdade, a permeabilidade que a sociedade moderna impôs ao modelo inicial conduziu à necessidade de serem estabelecidos modelos mais flexíveis, assistindo-se hoje à consolidação definitiva de um conceito de novas fronteiras, que não se esgota em premissas de natureza geográfica, mas baseia-se essencialmente em razões de índole cultural, social, política, económica ou de segurança. Segundo Garcia Leandro, “à inicial fronteira de soberania foram adicionadas a fronteira da segurança, a fronteira dos interesses, a fronteira da vulnerabilidade, a fronteira da globalidade e a não-fronteira da solidariedade” (Leandro, 1992: 11-28). Em consequência da cada vez maior abrangência dos problemas, da necessidade de cooperação alargada e da crescente interdependência não só entre os Estados, como entre as empresas de natureza multinacional ou apenas nacional - desde a extracção de matérias-primas, até à produção e distribuição final dos produtos de consumo -, as organizações internacionais, das instituições de base nacional e dos cidadãos, as fronteiras da segurança, dos interesses e da vulnerabilidade tendem a ver sucessivamente ampliados os seus limites actuais, até ser alcançada a coincidência com a fronteira da globalidade. A este respeito Adriano Moreira refere que “os atentados de 11 de Setembro, entre outras reflexões provocadas, implicaram considerar que o desenho das fronteiras geográficas de segurança deixou de corresponder à decisão, história e poder de cada Estado, em regra sacralizando os limites do território. Poderes erráticos, eventualmente apoiados por Estados ou impondo a hospedagem a Estados débeis, fixam eles a fronteira da sua rede organizada, qualificam os territórios com critério próprio” (Moreira, 2004: 23).

Num mundo em contínua transformação, a tendência de crescimento de formas de criminalidade mais violentas e mais inesperadas, agudizou o sentimento de insegurança dos cidadãos, consequência da tomada de consciência de ameaças e de vulnerabilidades nas sociedades modernas. Numa “sociedade de risco, associada a uma cultura do medo e da insegurança” (Beck, 1992: 19), enfatizada pela comunicação social, torna-se fundamental que os governos e as polícias compreendam as interconexões, as inter-relações sociais e as imbricações de uma nova realidade multicultural e multiétnica. Na sociedade moderna assiste-se a um paradoxo entre o simbolismo de segurança conferido pelas grandes realizações da engenharia, da arquitectura, da tecnologia, que fazem com que os cidadãos confiem em se fazer transportar milhares de quilómetros por via aérea, atravessar pontes em transportes ferroviários ou andarem de metropolitano; e uma cada vez maior sensação de vulnerabilidade e de incerteza, face a possíveis acções

provocadas pelo homem ou de origem natural que ponham em causa a qualidade de vida dos cidadãos.

As alterações a levar a cabo são tudo menos despiciendas. A Polícia, para desenvolver a sua missão com eficácia, terá de possuir um conhecimento mais preciso das especificidades das comunidades e respectivos líderes, dos grupos étnicos, das culturas e das subculturas, dos usos e costumes, dos idiomas e dialectos, das formas de criminalidade, dos *modi operandi*, das novas tecnologias utilizadas para o cometimento de delitos (Hassemer, 1995: 93). A Polícia, só conhecendo os processos e estruturas de funcionamento, melhor pode lidar com elas e exercer autoridade, controlar a ordem e prestar serviço também. Na evolução do seu conceito, esta passou de exercício da violência legítima, para a prestação de serviços. É por isso que se fala hoje de policiamento de proximidade ou de policiamento comunitário, de policiamento orientado pelas informações, de modelos integrais de polícia. A Polícia “só se pode aproximar se conhecer, não vai aproximar-se do seu inimigo” (Agra: 1998: 35). Com efeito, “não se consegue policiar aquilo a que se é demasiado estranho” (Robert, 2002: 362); uma Polícia «fechada no seu castelo», ficará desfasada do contexto sócio-criminógeno em que se insere, será ultrapassada pelos acontecimentos e prestará um mau serviço.

A instabilidade e assimetria que marcam a actualidade colocam a problemática da segurança no centro da agenda e debate político nas sociedades modernas. Por um lado, “partes do que antes era considerado pelo «sistema político» como «segurança pública», e de cuja manutenção dele dependia, deixaram de ser encaradas como responsabilidade do Estado” (Sarmiento, 2007: 28-29). A segurança tem vindo a ser delegada, partilhada, co-produzida e «desestatizada», gerando-se uma convicção generalizada de que o conceito *weberiano* de monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado está em crise, face a uma miríade de actores internacionais, nacionais e locais, privados e semi-privados que passaram também a fornecer segurança, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, nos níveis interno e supranacional, numa perspectiva concorrencial, complementar ou subsidiária. Por outro lado, apesar da tradição de separação das duas dimensões, “a segurança interna tem vindo a ser *externalizada* e a segurança externa a ser *internalizada*” (Collins, 2007: 3), de forma a fazer face aos fenómenos criminógenos globais, cada vez mais fluidos, dinâmicos, tecnológicos, configurando uma alteração

qualitativa da ameaça<sup>214</sup>, factores que criam novos desafios para os Governos e para as respectivas forças de segurança e forças armadas. Segundo Deborah Avant, “*the market for force has loosened the ties between states and force and undermined states’ collective monopoly on violence in the international system. This has not made states, per se, less important, but has opened the way for changes in the roles states and other actors play in controlling force on the world stage. The rush to normative judgement about whether the privatization of security was ‘good’ or ‘bad’ has impeded analysis of the range of privatization’s effects, the trade-offs associated with private security, and the choices available for its management. Both policy-makers and their constituents, would be well served by refocusing on these issues now*” (Avant, 2008: 451).

Podemos ir mais longe. A sociedade de risco é, todavia, profundamente caracterizada “pelo *marketing* da (in)segurança” (Erickson & Haggerty, 2002: 238), por “produtos de segurança na moda que são comercializados da mesma forma que os produtos de consumo” (Slater, 1997; Loader, 1999), sendo este negócio facilitado pela consciência de insegurança que acompanha o pensamento probabilístico e o conhecimento empírico generalizado sobre os factores de risco. Quanto mais os artigos de segurança estão disponíveis, mais se encontram visíveis os sinais de insegurança e maior é o sentimento de medo generalizado. Conforme defende Ulrich Beck, “o medo alimenta-se a si mesmo” (Beck, 1992), sendo, assim, “compreensível que algumas organizações policiais, como a Polícia de *Thames Valley* em Inglaterra, tenham colocado frases nos respectivos carros-patrolha que expressam a sua dedicação em *reduzir o crime, a desordem e o medo*” (Erickson & Haggerty, 2002: 251) e a Polícia de Nova Iorque tenha desenvolvido uma campanha nos transportes públicos para que os cidadãos denunciassem indivíduos ou acções suspeitas de terrorismo<sup>215</sup>, como uma reacção ao sentimento de insegurança da população, como declaração de compromisso em combater os perigos e as percepções desses mesmos perigos ou sobretudo como propaganda pública.

Neste âmbito, surgem também em muitos países, entre os quais Portugal, programas de segurança ou de prevenção criminal – como são os casos dos Programas

---

<sup>214</sup> A alteração qualitativa da ameaça é representada designadamente pela possibilidade de utilização de substâncias nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas por parte de organizações terroristas ou por redes de crime organizado.

<sup>215</sup> Em Nova Iorque a campanha baseou-se na frase “*if you see something, say something*”, proferida nas estações e carruagens de metropolitano da cidade, de forma a garantir a cooperação dos cidadãos num esforço colectivo de identificação de eventuais suspeitos de terrorismo.

Escola Segura<sup>216</sup>, Comércio Seguro<sup>217</sup>, Idosos em Segurança<sup>218</sup>, Táxi Seguro<sup>219</sup>, Abastecimento Seguro<sup>220</sup>, de Prevenção e de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica<sup>221</sup>

- concebidos e desenvolvidos pelos gabinetes ministeriais ou pelas chefias policiais, para fazer face, mesmo que de forma reactiva e com base em diagnósticos (nem sempre) bem estruturados, a determinados fenómenos criminais e novos *modi operandi* com

---

<sup>216</sup> O programa Escola Segura nasceu em 1992, resultando de um protocolo celebrado entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Educação. Visa diminuir a insegurança nas áreas escolares dos estabelecimentos de ensino do pré-escolar, do ensino básico e secundário e promover a realização de acções de formação e de sensibilização com vista à criação de uma cultura de segurança, ao mesmo tempo que tenta aproximar as forças de segurança a uma camada mais jovem da população. De referir que apesar deste programa ter sido criado em 1992, só em 1996 foram fornecidos veículos automóveis às forças de segurança e criadas equipas especializadas, tendo em conta a segurança e vigilância das áreas escolares. O Regulamento do Programa Escola Segura foi publicado através do Despacho n.º 25650/2006, no DR n.º 242 – II Série, de 19 de Dezembro.

<sup>217</sup> O programa Comércio Seguro, criado em Setembro de 1999 pelo MAI, tem como grande objectivo conferir maior segurança às actividades comerciais. Para isso o programa engloba não só acções de patrulhamento preventivo junto das áreas de maior incidência criminal, como o aconselhamento e sensibilização junto dos comerciantes em termos de medidas de protecção passiva face a fenómenos de criminalidade nas áreas comerciais. Fonte: [www.mai.gov.pt](http://www.mai.gov.pt)

<sup>218</sup> O programa Idosos em Segurança (Apoio 65) surge da acção de experiências piloto realizadas com sucesso desde 1996 (a data da sua criação foi em Setembro de 1996), em locais onde o fenómeno de envelhecimento mais se fazia sentir. Este programa foi criado pelo MAI, visando prevenir a ocorrência de crimes junto de um grupo de risco – os idosos – uma franja da população especialmente vulnerável, procurando-se reduzir de forma objectiva o sentimento de insegurança destes cidadãos, através de acções de sensibilização, de formação (cuidados de auto-protecção e de prevenção), de sinalização e de encaminhamento de vítimas e pessoas mais vulneráveis para as entidades de apoio social competentes. Fonte: [www.mai.gov.pt](http://www.mai.gov.pt)

<sup>219</sup> O Sistema Táxi Seguro resulta do Despacho n.º 12/MEAI/2006, do Protocolo entre o MAI e a Fundação Vodafone Portugal, de 11 de Fevereiro de 2006 e da Lei n.º 33/2007 de 13 de Agosto que regula a instalação e utilização de sistemas de videovigilância em táxis. O Despacho 12226/2006, de 1 de Junho regula a organização e funcionamento do Sistema Táxi Seguro, publicado no DR n.º 113, II Série, em 12-06-2006. O Sistema Táxi Seguro (STS) é um serviço comum das forças de segurança, cuja gestão cabe à Polícia de Segurança Pública. É um sistema inovador de dissuasão, prevenção e combate à criminalidade praticada contra os condutores de veículos táxi e, neste sentido, a sua implementação visa contribuir para o reforço do sentimento de segurança dessa classe profissional. É um sistema assente nas novas tecnologias, nomeadamente no GPS, permitindo à PSP determinar, a partir do momento em que o condutor dá o alerta, a localização do táxi e seguir o seu itinerário em tempo real, assim como, o acesso ao som ambiente do interior do veículo. Este mecanismo de comunicação entre o condutor do veículo táxi e a central pública de alarmes da PSP, permite a percepção do grau de perigosidade de cada situação e, deste modo, o accionamento da resposta operacional mais adequada. Concebido pela Fundação Vodafone Portugal, seguindo as especificações do MAI, o STS encontra-se operacional desde 01JUL2006. Fonte: [www.mai.gov.pt](http://www.mai.gov.pt)

<sup>220</sup> O Programa Abastecimento Seguro resulta dos trabalhos efectuados por uma Comissão para a Segurança dos Postos de Combustíveis que acompanhou os aspectos ligados à criminalidade praticada nestes estabelecimentos. As principais iniciativas desenvolvidas no âmbito deste programa envolvem: a melhoria do sistema de informação e a geolocalização, as formas e sistemas de alerta e alarme em caso de ocorrência, a maior eficácia na articulação das forças de segurança e na acção operacional, a formação e a informação dos funcionários e dos agentes envolvidos, um registo uniforme do tipo de situações com vista a uma correcta estatística e à avaliação dos incidentes registados. Este programa procura também criar sinergias entre o MAI, as forças de segurança e as associações do sector – APETRO (Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas) e ANAREC (Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis).

<sup>221</sup> O primeiro programa para prevenção da violência doméstica e para melhoria do atendimento e encaminhamento das vítimas foi o designado programa Inovar, o qual, foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/99, de 8 de Fevereiro.

maior impacto político e maior influência nos sentimentos de insegurança dos cidadãos, bem como para proteger determinados grupos de vítimas mais vulneráveis e responder a reivindicações de grupos de pressão.

De igual modo, as próprias organizações terroristas e criminosas procuram, através de acções violentas, obter efeitos imediatos e mediatos através da intimidação de públicos-alvo específicos com significado político e mediático, desmultiplicando o medo, bem como a consciência dos riscos e das vulnerabilidades por parte da opinião pública na sociedade moderna. Segundo Didier Bigo, *“the rise in the number of policemen in a street may diminish the risk of aggression, but not the fear of the persons. On the contrary, they may be more aware that something goes wrong, or in fear of the police even if they are guilty of nothing. Quite often, when an (in) securitization move is made, security and insecurity grow together, and it generates a self-sustaining dynamic if a large audience believe in it”* (Bigo, 2008: 124).

A cooperação policial e judiciária internacional constitui mais uma necessidade, uma inevitabilidade, do que uma opção num contexto de mundialização, conforme defende Van Dijk, devido à complexidade das novas formas criminais e ao seu potencial de expansão endémico: *“international police cooperation is, of course, dictated by the increasingly global nature of conventional and emerging security threats. An increasing number of emerging crimes, such as international terrorism and crimes committed on the World Wide Web are transnational in nature. The growing internal security problems of many developing countries are likely to spill over into other countries in numerous ways”* (Van Dijk, 2008: 318).

No entanto, estes esforços de apoio mútuo parecem ser insuficientes face aos obstáculos ainda existentes pela ideia dogmática da não violação da soberania para a implementação de mecanismos globais de prevenção e de resposta integrada às formas mais intrincadas de terrorismo e de criminalidade organizada transnacional. Para Faria Costa, “a resposta que se dá aos fenómenos criminais (...) é ainda pensada, gizada e articulada através de instrumentos manifestamente nacionais, isto é, localizados. (...) Há como que a sensação de uma certa paralisia na acção de defesa para com o crime quando ele assume a tonalidade do global. Quando ele se mostra tentacular, já não quadro de um único Estado mas, ao invés, nos interstícios das relações inter-estaduais. De certa maneira, a grande criminalidade, a criminalidade hiper-organizada já não actua dentro dos Estados. Fá-lo nesse grande *mare magnum* que é a própria actuação global que, praticamente, não tem fronteiras, nem limites. Fá-lo já não tendo em conta os

Estados. Fá-lo para lá dos Estados. Os Estados, quando muito, são meras plataformas geográficas, meros nós fixos da grande teia que a criminalidade hiper-organizada vai tecendo. Mas esta criminalidade (...) age de maneira policentrada. Vários centros – mesmo dentro de uma única organização criminal – podem ser detectados e todos têm alguma autonomia. O que dá uma mobilidade e uma rapidez de decisão (...) extraordinária em real e profundo contraste com o que se passa com as chamadas instâncias de controlo formal” (Faria Costa, 2010: 46-47). Os mecanismos compensatórios de cooperação e de integração – exemplo do Acervo *Schengen* na União Europeia – não são, apesar de tudo, suficientes para combater com eficácia os fenómenos criminais globais, tendo em consideração a disparidade de ordenamentos jurídicos, de arquitecturas de segurança interna e de organizações judiciais centradas nos Estados-Nação. Segundo Glenn e Gordon “*transnational organised crime continues to grow in the absence of a comprehensive, integrated global counter strategy. Its total annual income could be well over 2 trillion dollars, giving it more financial resources than all the military budgets worldwide*” (Glenn & Gordon, 2007).

A organização, eficiência e eficácia dos sistemas de segurança interna e de justiça é fundamental para um combate coordenado e racional contra as formas de criminalidade mais complexas e globalizadas. Van Dijk, acrescenta ainda o seguinte: “*the prevalence of organized crime and related forms of grand corruption in countries is inversely related to police performance and indices of the rule of law or independence of the judiciary. These strong correlations suggest that the institutional quality of justice and security sector is crucially important for the control of complex crimes*”. Também John Picarelli alerta para a forma como as organizações criminosas transnacionais se movimentam no seio das sociedades globalizadas: “*just as recent changes in global politics facilitated the transnational nature of criminal groups, the same forces aided in the emergence of an illicit political economy that is commonly described as the ‘dark side of globalization’ (...). Transnational crime is a way for members of societies to avoid the rules and norms of ‘legal’ globalization by turning to ‘illegal’ activities*” (Picarelli, 2008: 461)<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Ainda para Picarelli, “*transnational crime impacts upon security at three levels of analysis and thus requires a multi-layered approach to explanation. At the international level, crime undermines the norms and institutions vital to the maintenance of the international system. At the national level, transnational organized crime can destabilize the internal cohesion of the state and also undermine the components of power so important to realists and security planners. Finally, transnational organized crime has had a profound impact on human security, imperilling numerous individuals worldwide. Developing an*



O que não é despiciendo, pois gera simetrias. Neste sentido, David Bayley e Clifford Shearing defendem que o monopólio do uso legítimo da força está a ser cada vez mais delegado e contratualizado com actores não estatais, tendência que se acentuou sobretudo a partir da última década do século XX. De facto, para estes autores, em primeiro lugar, *“policing<sup>223</sup> is no longer monopolized by the public police, that is, the police created by government. Policing is now being widely offered by institutions other than the state, most important by private companies on a commercial basis and by communities on a volunteer basis”*. Em segundo lugar, *“the public police are going through an intense period of self-questioning, indeed a true identity crisis. No longer confident that they are either effective or efficient in controlling crime, they are anxiously examining every aspect of their performance – objectives, strategies, organization, management, discipline, and accountability”* (Bayley & Shearing, 1996: 585-606).

Estas tendências, uma interna e a outra externa, têm contribuído para a reestruturação dos sistemas de justiça, de segurança interna e da organização das polícias na América do Norte, Oceânia e na Europa. Nas sociedades pós-modernas as forças policiais públicas estão “cada vez mais fragmentadas, devido à necessidade de manterem a sua legitimidade, potencial e relevância num mundo desintegrado e localizado” (Reiner, 1992). As políticas públicas de segurança prevêm uma crescente privatização e/ou municipalização de funções de segurança que no passado faziam parte do núcleo duro dos poderes soberanos do Estado (controlo de pessoas e bagagens nos aeroportos, de estádios de futebol, de áreas comerciais, de transportes públicos e respectivos interfaces ou estações, etc.) e consequente fiscalização, supervisão e controlo das empresas de segurança privadas por parte das polícias. Segundo Bayley e Shearing, a prevenção e repressão da criminalidade é exercida por uma grande

---

*understanding of transnational organized crime as a security issue thus requires a multi-layered approach”* (Picarelli, 2008: 462).

<sup>223</sup> Aqui as opiniões e doutrinas dividem-se. Para diversos autores o termo “policing” consiste em muito mais do que a simples visibilidade de agentes uniformizados na via pública: *“we are not concerned exclusively with ‘the police’, that is, with people in uniforms who are hired, paid, and directed by government. We are interested in all explicit efforts to create visible agents of crime control, whether by government or by nongovernmental institutions. We are dealing with policing, not just police. At the same time, (...) explicit attempts to create policing institutions so as not to extend our discussion to all the informal agencies that societies rely on to maintain order, such as parents, churches, employers, spouses, peers, neighbours, professional associations, and so forth. The activities of such people and institutions are undoubtedly critically important in crime control, but they have not been explicit designed for this purpose. They are rarely objects of explicit crime policy. So the scope of our discussion is bigger than the breakbox of the police but smaller than the elephant of social control. Our focus is on the self-conscious process whereby societies designate and authorize people to create public safety”* (Bayley & Shearing, 1996: 585-606).

variedade de entidades, suplantando em determinados sectores as próprias polícias públicas: *“policing has become pluralized. Police are no longer the primary crime-deterrent presence in society; they have been supplanted by more numerous private providers of security”* (Idem, 1996: 585-606).

Ao mesmo tempo, as forças de segurança são chamadas a assumir a responsabilidade pelas comunidades locais através da implementação de programas de policiamento de proximidade ou da delegação de competências em áreas alargadas como a fiscalização e regularização de trânsito, fiscalização administrativa de diferentes áreas como o ambiente, o ruído, a frequência de estabelecimentos de diversão nocturna por parte de crianças e jovens, a venda ambulante, etc., “facto que tem o potencial de enfraquecer a crença na sua imparcialidade e unidade (nacional)” (O’Malley, 1997: 363-381). A questão é que se assistem, hoje em dia, a tendências aparentemente contraditórias de privatização, de descentralização e ao mesmo tempo de internacionalização ou de expedição da segurança. Por um lado, a segurança passou a ser contratualizada com empresas privadas, passou a ser delegada em entidades legais (autarquias) ou especializadas (entidades responsáveis pela segurança rodoviária, alimentar, ambiental, protecção civil, etc.), passou a ser uma responsabilidade assumida em parceria entre o governo e os cidadãos, recorrendo a estratégias e modelos comunitários de prevenção da criminalidade e de policiamento.

Os governos apostam na adopção integrada de políticas públicas de segurança, de defesa, sociais, económicas, culturais, de saúde, de educação, de habitação, de emprego e de ocupação de tempos livres (nem sempre com resultados palpáveis), pondo o acento tónico na conexão entre diferentes factores (ex. desemprego, condições sócio-económicas desfavorecidas, toxicodependência, alcoolismo, desagregação familiar, absentismo escolar, analfabetismo, iliteracia, contratos a prazo, relações intra-laborais, oportunidades de promoção, etc.) e os fenómenos criminais e de insegurança pública.

Por outro lado, os Estados têm incrementado a cooperação internacional entre as magistraturas, as polícias de cariz nacional ou federal, entre serviços de informações, entre serviços nacionais de protecção civil, procurando a implementação de estratégias e tácticas globalizantes para combater a criminalidade transnacional, terrorismo e prevenir catástrofes naturais ou desastres com origem humana. Sem este esforço de apoio mútuo na «aldeia global» tornar-se-á muito mais difícil estabelecer padrões, estabelecer conexões e planear acções que desarticulem redes que se espalham pelos cinco continentes.

## IV.2. Alargamento do Mandato Policial

Apesar das crises anunciadas, a entidade Estado continua a ser protagonista incontornável no sistema internacional. O Estado mantém-se como o principal actor de segurança, “enquanto entidade organizadora, detentora de um centro de decisão, com capacidade para elaborar políticas e detendo os meios para as implementar. No entanto, não monopoliza a centralidade enquanto fonte e alvo de ameaças e tem visto fragilizada a sua capacidade de controlo, designadamente sobre as actividades transnacionais perversas. Perante a complexificação, a vários níveis (sectores, fonte, natureza, interconexão de ameaças), do espectro das ameaças, o Estado procura respostas diversificadas, desde a clássica cooperação (puramente) intergovernamental às redes de relações transgovernamentais, passando pela emergência de uma nova configuração de actor de segurança associado a uma *polity* facilitadora de dinâmicas supra-estaduais, intergovernamentais, transgovernamentais e transnacionais. Os desafios transnacionais exigem sobretudo uma alteração paradigmática superadora da separação (conceptual, política e operacional) rígida entre segurança externa e segurança interna” (Brandão, 2011: 24-25).

Os Estados têm vindo a adaptar-se, embora com dificuldade, à mundialização, à velocidade e dinâmica das transformações, à crescente complexidade das sociedades modernas, à economia globalizante e em rede com repercussões sócio-políticas e culturais avassaladoras. Com efeito, no último quartel do séc. XX, deu-se a transição de um Estado intervencionista para um Estado predominantemente regulador e fiscalizador de actividades que antes eram da exclusiva competência do governo central, que desempenha uma função tanto neutra quanto possível - em diversos países tem ressaltado a promiscuidade entre o poder político e as grandes multinacionais -, procurando a correcção das deficiências do mercado, factor que também acarreta, para diversos autores, a necessidade de implementação de um complexo sistema de regras jurídicas e uma crescente judicialização das relações sociais e comerciais, isto é, um excessivo recurso aos tribunais para a resolução de conflitos (Eberlein, 1999: 215).

De acordo com diversos autores, a *governança* (*governance*) assenta em três postulados teóricos: o primeiro aponta para uma crise de governabilidade; o segundo, é que essa crise reflecte o desgaste das formas tradicionais de acção pública e o terceiro, significa a emergência de uma tendência, convergente em todos os países

desenvolvidos, para uma nova forma de governação, mais adaptada aos actuais contextos sociais e políticos (Merrien, 1968: 61).

A gestão segundo os princípios do mercado, a descentralização, as parcerias e a privatização surgiram nas últimas décadas do século passado como formas alternativas, complementares ou em competição com a administração do Estado, tendo em vista a prossecução de missões anteriormente na reserva exclusiva do sector público. Paulatinamente, a satisfação das necessidades dos cidadãos passou a não ser garantida de forma directa pelo poder central, mas foi sub-delegada. O sector privado e a administração local têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais importante e interventivo nessa área, sobretudo na prestação de serviços e na produção de bens. Este facto, muitas vezes, não significa o afastamento do Estado, mas a escolha de uma outra forma de intervenção na prossecução de tarefas públicas (Eberlein, 1999), contratualizando missões e tarefas, que são entendidas como não prioritárias de forma a reduzir custos, racionalizando recursos e reduzindo o investimento público em funções consideradas como dispendiosas ou como não se inserindo no cerne da sua actividade. O Estado delega atribuições a particulares, definindo mecanismos de controlo do monopólio privado, através da regulação da sua actividade. Como iremos abordar, foi o que aconteceu com a criação e o alargamento do papel das empresas de segurança privada em Portugal: estas assumiram funções cada vez mais vastas e diversificadas, tendo o MAI atribuído à PSP a competência específica de fiscalização desta actividade ao nível nacional.

Devido à crise do modelo do Estado-Providência, a consequente redução do leque de funções que eram típicas deste modelo, também ao nível da política de segurança (interna) dos Estados, os referenciais das forças de segurança pública têm-se vindo a alterar, nomeadamente “através do estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a contratualização entre o Estado central e os poderes locais” (Oliveira, 2006: 69), a «privatização» das áreas financeiras, logísticas e de suporte das organizações policiais, a implementação de estratégias de policiamento comunitário ou de policiamento de proximidade, a adopção de novos métodos de gestão policial, a aposta nas tecnologias de informação, na formação humanista e técnica dos polícias, factores que têm sido simultaneamente causa e consequência do alargamento do seu mandato.

Na hodiernidade, marcadamente dinâmica e em constante devir, o monopólio ou exclusividade do Estado ao nível da *governança* da segurança está posto em causa em

definitivo. Seria impossível manter no absoluto domínio dos governos centrais e mesmo locais, todo o vasto espectro de actividades ligadas à segurança dos cidadãos e da propriedade, sobretudo nas grandes metrópoles, com milhões de habitantes, com inúmeras infra-estruturas críticas, centros comerciais e empresariais, redes de transportes públicos, vias de comunicação, locais de diversão e cultura e vastas áreas residenciais. Verifica-se ainda “uma crescente e mais exigente procura de segurança da parte dos cidadãos, uma crise de identidade e de legitimidade das forças de segurança pública” (Gomes, 2005:) e “uma influência tentacular do *lobby* da insegurança que conduz ao desgaste e desmotivação das polícias, com consequências directas e negativas no cumprimento da sua missão” (Poiares, 2005: 584).

Por outro lado, o paradigma da co-produção ou da pluralização de segurança interliga cada um dos actores numa mesma sinergia global (Oliveira, 2006: 70). A territorialização da segurança, levando à criação de polícias municipais ou locais, à assunção por parte das autarquias de diversas competências de polícia administrativa, de protecção civil, de gestão do trânsito e do espaço público, o surgimento de mecanismos de voluntariado nas comunidades locais e o crescimento exponencial de «polícias» privadas comerciais, são igualmente realidades que têm levado alguns autores a considerar que pode estar em causa o princípio da igualdade e que podemos estar perante uma deriva generalizada, em particular em Estados frágeis, em que só os indivíduos e grupos mais poderosos conseguem dispor de mecanismos para fazer face à insegurança. O direito à segurança enquanto direito fundamental dos cidadãos não pode (não deve) estar sobretudo sujeito à maior ou menor disponibilidade financeira e influência dos beneficiários, daí que se levantam cada vez maiores desafios aos Estados na formulação das suas políticas públicas e à definição do exacto equilíbrio entre as competências que deverão ser assumidas pelo Governo central, pelos governos locais e aquelas que podem ser contratualizadas com empresas, associações e com os próprios cidadãos.

O impacte da crise do Estado social no Estado-Nação “faz com que parte desta segurança (pública / do cidadão) esteja destinada a desaparecer, salvo se for assumida por instâncias supra-estatais e sobretudo por instituições infra-estatais que, recordemo-lo, continuam a ser uma extensão do Estado mas sob formas diferentes do conceito de Estado-Nação centralizado. O resto será absorvido pelo sector privado ou perder-se-á, incrementando a conflitualidade social e alterando os níveis sociais de tolerância / confiança.” (Recassens, 2003:374).

A “passagem de um modelo de monopólio para um trabalho em triangulação” (Gomes, 2005: 596) obriga os diferentes intervenientes – governos, cidadãos, polícias públicas e empresas de segurança privada – “ao estabelecimento de relações de confiança, à necessidade de contratualização, à partilha de informação e de outros recursos, à consensualização de valores, objectivos e metas nem sempre coincidentes – confrontando o interesse público e o privado – e à co-responsabilização por objectivos comuns” (Gomes, 2005: 596). Em consequência, para David Bayley e Clifford Shearing, *“policing is being transformed and restructured in the modern world ... The key to the transformation is that policing, meaning the activity of making societies safe, is no longer carried out exclusively by governments. Indeed, it is an open question as to whether governments are even the primary providers. Gradually, almost imperceptibly, policing has been “multilateralized”: a host of nongovernmental groups have assumed responsibility for their own protection, and a host of nongovernmental agencies have undertaken to provide security services. Policing has entered a new era, an era characterized by a transformation in the governance of security”* (Bayley & Shearing, 2001: 1). Incumbida de prever, “a Polícia está, entretanto, encarregada do imprevisível e do imprevisto. Ela é a baixa política no sentido em que tem a ver com aquilo que escapa à racionalidade previsível” (Heuillet, [2001] 2004: 325).

Segundo alguns autores, três factores fundamentais estão estreitamente relacionados com as mudanças na segurança pública nas últimas décadas: o crescimento do *managerialismo*, a *civilização* e a emergência de formas de policiamento e de controlo do crime geridas pelos cidadãos.

No âmbito da nova gestão pública<sup>224</sup> as forças policiais passaram a ter que definir e divulgar os seus objectivos, a medir o seu desempenho, a promover estudos de vitimação para medir o sentimento de insegurança dos cidadãos em parceria com outras entidades (sobretudo universidades), a cobrar taxas pela prestação de alguns serviços, a fazer a ligação entre os níveis de performance e os recursos atribuídos (Jones & Newburn, 1997). Apesar desta evolução que, a ser levada ao extremo, poderá subverter a natureza da segurança pública, as polícias continuam, mesmo nos países mais desenvolvidos, a ser serviços essencialmente públicos, distinguindo-se da segurança privada que tem fins eminentemente comerciais.

---

<sup>224</sup> *New public management.*

A *civilização* das polícias e mesmo das forças armadas tem-se caracterizado, entre outras tendências, pelo crescente recrutamento de civis para desempenharem funções no seio das organizações policiais ou militares, nomeadamente nas áreas administrativas (logística, finanças, formação, etc.) e nas de apoio à actividade operacional (comunicações, tecnologias de informação, atendimento ao público, etc.), de forma a libertar recursos humanos para missões eminentemente operacionais. Todavia, alguns autores referem também que esta propalada tendência contemporânea não é assim tão inovadora ou recente, na medida em que as polícias tradicionalmente sempre empregaram civis na sua estrutura (Jones *et al.*, 1994).

O questionamento sobre o papel da polícia pública neste novo ambiente pluralista e caracterizado por interconexões cada vez mais intrincadas está na ordem do dia. Christopher Murphy e Paul Mckenna estão entre os autores que têm reflectido sobre os crescentes desafios com que as forças policiais se debatem nos nossos dias. Referem que: *“the increasing complexity and specialization of traditional police work and the addition of “new “security, public safety, risk management and global networking functions have made the task of both doing and managing police work far more difficult and challenging”*. (Murphy & Mckenna, 2007: 17).

Enquanto, que, por um lado, alguns especialistas argumentam que estamos perante uma diminuição do poder dos governos e da capacidade coerciva e reguladora dos tribunais e das forças de segurança pública; outros defendem que esta conjuntura tem gerado novos desafios e responsabilidades que podem alargar as suas competências e missões e fortalecê-las, embora de uma forma totalmente nova. O relacionamento das forças de segurança públicas e das empresas de segurança privada e a cada vez maior presença, visibilidade e sofisticação destas últimas é particularmente desafiadora para os paradigmas tradicionais de segurança e de justiça e requer uma nova resposta dos Estados, das instituições e dos cidadãos. De forma a manter o seu papel crucial na garantia da segurança e ordem públicas e no controlo/prevenção criminal, as Polícias públicas terão que assumir uma função cada vez mais reguladora e fiscalizadora das mais diversas formas de segurança. Murphy e Mckenna sustentam a este propósito, que: *“a new police role will require creating and maintaining important relationships and partnerships with various public and private policing agencies. They will also have to participate in national and international policing and security networks. This will require senior police management to work with increasingly sophisticated and potentially powerful public and private agencies and organizations that share common*

*areas of interest and functional responsibility. To protect public interest, the public police will be called upon to provide leadership and direction in a world that increasingly privatizes and commodifies public goods such as public safety and security”* (Murphy & Mckenna, 2007: 18).

O actual contexto de externalização das competências e missões policiais (nomeadamente em operações de apoio à paz ou de gestão de crises no quadro internacional e de cooperação técnico-policial com Estados frágeis e em vias de desenvolvimento), bem como a expansão das estratégias comunitárias, de proximidade e de parceria ao nível local, representam a adaptação dos serviços públicos de polícia a uma realidade cada vez mais competitiva, escrutinadora da qualidade ou debilidades dos serviços e regida pelas regras do mercado. Por outro lado, conforme já aludimos, assiste-se, quer nos países desenvolvidos, quer nos países assolados por crises ou conflitos armados, ao surgimento de estruturas e agências não-estatais que concorrem com as organizações estatais. Baker menciona um conjunto alargado de entidades; *“a wide range of local collectives (...) providing everyday policing and may include customary leaders, religious organizations, ethnic associations, youth groups, work-based associations, community police forums, conflict resolution non-governmental organizations (NGOs), the lowest and informal levels of local government and entrepreneurs”* (Baker, 2010: 208). Estas instituições particulares apresentam-se como alternativas ou complementares dos mecanismos de segurança garantidos pelos Estados e em muitos casos, especializadas em sectores específicos. As ONG, nomeadamente as associações de direitos humanos e de direitos cívicos, as associações de integração e defesa de grupos étnicos, de minorias sexuais ou outras, apresentam-se com frequência como fiscalizadoras da actuação dos governos, do sistema judicial, do sistema prisional, dos serviços de informações e em particular das acções policiais, com vista à protecção de grupos específicos, para a obtenção de resultados e impacto político e/ou económico concretos, cumprindo agendas, em muitos casos, pouco transparentes.

Face a este panorama de questionamento e de revisão dos conceitos tradicionais de segurança, em Portugal assistiu-se no início do século XXI a uma espécie de recentrar ou alinhamento das missões e competências policiais. Ao compararmos as Leis Orgânicas da GNR e da PSP aprovadas em 2007 verificamos que as atribuições de ambas sofreram uma ampliação significativa, consequência de um debate algo mitigado quanto aos novos paradigmas da segurança interna, bem como devido ao papel dos grupos de interesses e corporativistas das próprias organizações policiais. Nesta



conjuntura verificou-se uma extensão das funções das forças de segurança na fiscalização e regulação da actividade de segurança privada, na protecção e conservação da natureza e do ambiente e ao nível da protecção civil.

Com efeito, segundo o Artigo 3.º da Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro pode-se constatar uma ampliação significativa das competências da GNR em relação ao diploma legal anterior, nomeadamente nas seguintes áreas: protecção e conservação da natureza e do ambiente, e prevenção e investigação dos respectivos ilícitos; a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas; participação na fiscalização das actividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas; execução de acções de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de protecção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves; colaborar na prestação das honras de Estado; cumprimento, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, das missões militares que lhe forem cometidas.

De acordo com o Artigo 3.º da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto regista-se uma expansão nas competências da PSP face ao passado, designadamente quanto ao licenciamento, controlo e fiscalização das actividades de segurança privada e respectiva formação, em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna<sup>225</sup>. Para além das atribuições genéricas da PSP nas valências de prevenção e investigação criminal, ordem pública, informações policiais e trânsito, mantiveram-se ainda a missão de licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades e a de garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante.

---

<sup>225</sup> Segundo o Decreto-Lei n.º 76/2007 de 29 de Março, as atribuições e competências da Secretaria-Geral do MAI no domínio da segurança privada haviam passado para a esfera de responsabilidade da PSP e em concreto pelo Departamento de Segurança Privada da Direcção Nacional da PSP. A PSP deixou de ser um colaborador do MAI, passando a exercer a fiscalização da formação e da actividade de toda a segurança privada em Portugal.

O regime jurídico da segurança privada previsto no Decreto-Lei n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro<sup>226</sup> define a actividade de segurança privada como: a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção de crimes; e a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes<sup>227</sup>. De acordo com o Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, a actividade de segurança privada compreende os seguintes serviços: a) A vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou susceptíveis de provocar actos de violência no interior de edifícios ou locais de acesso vedado ou condicionado ao público, designadamente estabelecimentos, certames, espectáculos e convenções; b) A protecção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças de segurança; c) A exploração e a gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes; d) O transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores<sup>228</sup>.

Segundo o n.º 6 do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, a segurança privada deve ser exercida nos *locais de acesso vedado ou condicionado ao público*, ou seja, aqui o legislador não especificou a natureza dos locais, se de domínio publico ou se de domínio privado, criando aqui uma extensibilidade interpretativa do principio da subsidiariedade consagrado no Artigo 6.º n.º1 da CRP.

A actividade de segurança privada tem, conforme previsto no Artigo 1.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, uma função subsidiária da actividade das

---

<sup>226</sup> O Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro foi até ao momento alterado pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto.

<sup>227</sup> Artigo 1.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

<sup>228</sup> No diploma em referência verificou-se a especificação legal das funções dos vigilantes de segurança privada, as quais, incluem: vigilância e protecção de pessoas e bens em locais de acesso vedado ou condicionado ao público, bem como a prevenção da prática de crimes; controlo da entrada, presença e saída de pessoas nos locais de acesso vedado ou condicionado ao público; transporte, tratamento e distribuição de valores; operar as centrais de recepção e monitorização de alarme; o acompanhamento de pessoas para a sua defesa e protecção pessoal efectuada por vigilantes especiais; revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objectivo de impedir a entrada de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência a efectuar pelos assistentes de recinto desportivo, podendo, para o efeito, recorrer ao uso de raquetes de detecção de metais e de explosivos; o pessoal de vigilância devidamente qualificado para o exercício de funções de controlo de acesso a instalações aeroportuárias e portuárias, bem como a outros locais de acesso vedado ou condicionado ao público que justifiquem protecção reforçada podem efectuar revistas pessoais de prevenção e segurança, utilizando meios técnicos adequados, designadamente raquetes de detecção de metais e de explosivos, bem como equipamentos de inspecção não intrusiva de bagagem, com o estrito objectivo de detectar e impedir a entrada de pessoas ou objectos proibidos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos que ponham em causa a segurança de pessoas e bens (Artigo 6.º n.º 2, 4, 6 e 7 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro).

forças e dos serviços de segurança pública do Estado. O princípio da subsidiariedade, “não se trata de um poder arbitrário, mas sim de um poder legal, jurídico, regulado e condicionado por lei” (Amaral, 2001: 34). Relativamente ao princípio da subsidiariedade e a sua interpretação constitucional, retemos as palavras de Alexandre Pinheiro e Mário Fernandes quando afirmam que “*o princípio da subsidiariedade surge na Constituição não como uma realidade jurídica com conteúdo normativo autónomo, podendo, na mais lata das interpretações, operar como apoio hermenêutico ao princípio da descentralização*” (Pinheiro & Fernandes, 1999). É também entendimento de Gomes Canotilho que este princípio adquiriu uma “*dimensão estruturante na ordem constitucional portuguesa*”, explicando que “*o princípio geral de subsidiariedade pode formalizar-se assim: as comunidades ou esquemas organizatórios políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente. O princípio da subsidiariedade articula-se com o princípio da descentralização democrática (...)*” (Canotilho, 1999: 346). Tendo em conta o estatuído no Artigo 17.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, em caso de intervenção das forças ou serviços de segurança em locais onde também actuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direcção do comando daquelas forças.

O legislador, apesar de frisar “a prossecução do interesse público e a complementaridade e subsidiariedade face às competências desempenhadas pelas forças e serviços de segurança”<sup>229</sup>, parece ter um especial cuidado em estabelecer claramente os seus limites, face à segurança pública e às competências das Forças e Serviços de Segurança. Desde logo, “estabelece como proibição, no exercício da segurança privada, a prática de actividades que tenham por objecto a prossecução de objectivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciárias e policiais” (Rodrigues, 2011: 95).

Esta tendência de dar espaço à iniciativa privada para prosseguir a concretização de tarefas que *a priori* seriam funções Estatais, configura-se na imagem da desestatização do Estado (Santos, 2002), atribuindo a entes privados a componente de utilidade pública, por meio da concessão de alvarás e emissão de licenças, levando a que os cidadãos vejam a defesa da sua liberdade concessionada a outro ente que não o próprio Estado. Em muitos casos estas «concessões» de segurança transfiguram-se,

---

<sup>229</sup> Cfr. Preâmbulo da Lei de Segurança Privada.

além do âmbito privado para o qual foram inicialmente concebidos, em programas *implementados em espaços de domínio público de acesso condicionado e de acesso restrito ou vedado ao público*, como *por exemplo, escolas, instalações policiais, instalações governamentais* (Valente, 2008: 63).

Para além de regular em concreto o papel das empresas que prestam serviços privados de segurança, este diploma prevê os limites da actuação dos vigilantes, consagrando-se, pela primeira vez, a faculdade dos mesmos poderem efectuar revistas de prevenção e segurança no controlo de acessos a determinados locais. Esta nova modalidade de revista tem como estrito objectivo impedir a introdução de artigos proibidos ou potencialmente perigosos em locais de acesso condicionado ao público, pelo que não se confunde nem visa os objectivos de obtenção de prova da prática de ilícito criminal previsto na legislação processual penal. Ainda neste âmbito, importa realçar que os vigilantes de segurança privada não têm poderes para efectuar a apreensão de quaisquer objectos ou efectuar detenções<sup>230</sup>.

Paralelamente, redefinem-se os requisitos gerais e específicos dos intervenientes na actividade de segurança privada, garantindo-se a separação entre fiscalizador e fiscalizado e impedindo-se o exercício de determinadas funções a quem tiver sido condenado por um determinado número de infracções muito graves no exercício da actividade, quem exercer ou tiver exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da actividade de segurança privada nos três anos precedentes ou a quem tiver sido sancionado com pena de separação de serviço ou pena de natureza expulsiva das Forças Armadas, dos serviços que integram o Sistema de Informações da República ou das forças e serviços de segurança<sup>231</sup>.

No que se refere ao cartão profissional, é alterada a filosofia subjacente à sua emissão, quer quanto à entidade emissora quer quanto ao prazo da respectiva validade, quer ainda quanto às condições da respectiva renovação, criando uma maior dignificação da profissão e permitindo a verificação das qualidades pessoais do vigilante<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Conforme refere o Artigo 18.º n.º 1 alínea a) constitui, entre outro outros, dever especial das entidades titulares de alvará ou de licença, “comunicar de imediato, à autoridade judiciária ou policial competente a prática de qualquer crime que tenham conhecimento no exercício das suas funções”.

<sup>231</sup> Artigo 8.º n.º 1 alíneas d), e), f) e g) do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

<sup>232</sup> Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro. Um aspecto relevante é que o cartão profissional para o exercício das funções de vigilante pode ser emitido a nacionais de outro Estado membro da União Europeia.

De referir ainda que o pessoal de vigilância está sujeito ao regime geral de uso e porte de arma, podendo recorrer, designadamente, a aerossóis e armas eléctricas, meios de defesa não letais da classe E nos termos da Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro. Em serviço, o porte de arma só é permitido se autorizado anualmente por escrito pela entidade patronal, podendo a autorização ser revogada a todo o tempo<sup>233</sup>. Tendo em consideração a evolução das tipologias criminais na actualidade e dos respectivos *modi operandi* é previsível que a médio/longo prazo as empresas e profissionais do sector em Portugal venham a obter o porte de armas de fogo em moldes similares aos das forças de segurança pública, facto aliás previsto nos regimes jurídicos de diversos países da Europa, América do Norte e do Sul.

Conforme refere Paulo Gomes, “a cedência, pelo Estado, de parte de uma das suas mais nobres funções de soberania – a garantia da segurança de pessoas e bens –, a entidades privadas, suscita questões e desafios importantes em termos de garantia do respeito do princípio democrático, dos Direitos do Homem, dos valores éticos, da equidade e da responsabilidade (*accountability*), já que a actividade das polícias privadas também implica com o respeito pelo exercício dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos” (Gomes, 2005: 602). E cumprem com estes requisitos? Nem sempre, como de resto também é o caso com as polícias estaduais, embora haja mecanismos que tentam garanti-lo. As competências e funcionamento das empresas de segurança privada e dos respectivos vigilantes, apesar de possíveis reconfigurações no futuro, continuarão a ser permanentemente fiscalizados, regulados e escrutinados pela legislação em vigor, pelas polícias públicas, pelos tribunais, pelos órgãos de comunicação social, pela opinião pública e pelas próprias empresas concorrentes.

As «polícias privadas» actuam hoje num ambiente de concorrência, de complementaridade, de subsidiariedade, de cooperação e de troca de informações com as polícias de segurança pública e no mercado global da consultoria e prestação de serviços cada vez mais diversificados. O futuro ditará a evolução desta actividade, tendo em conta as regras do mercado, a maior ou menor legitimidade da sua acção e eventuais disfunções ou desvios entretanto verificados. Os Estados, debater-se-ão entre a opção ou dilema de, por um lado, atribuírem às forças de segurança pública um papel sobretudo de aplicação da lei e de polícia administrativa, em detrimento da vertente de polícia de

---

<sup>233</sup> Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

proximidade e preventiva, e de, por outro lado, concederem poderes acrescidos e novas áreas de negócio à indústria da segurança privada<sup>234</sup>.

A criminalização do exercício ilícito da segurança privada é de igual modo um sinal por parte do Estado português de que pretende que este sector funcione de forma mais regulada, podendo, por isso, ser punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias, quem prestar serviços de segurança sem o necessário alvará ou licença, quem exercer funções de vigilância não sendo titular do cartão profissional ou quem utilizar os serviços de pessoa ou de empresa ilícita<sup>235</sup>. É certo que a segurança privada ilegal está cada vez mais relacionada com outro tipo de fenómenos criminais como a extorsão, o lenocínio, os tráficos de droga e de armas, no fundo, a protecção e cumplicidade com organizações ou actividades delituosas, sendo expectável no futuro a necessidade de um controlo e supervisão ainda mais reforçado, dado crescimento desta área. O montante das coimas é também, de certa forma, dissuasor, oscilando entre os 1.000 e os 40.000 Euros no caso de contra-ordenações cometidas por pessoas colectivas, e os 100 e os 2000 Euros para pessoas singulares<sup>236</sup>.

Para além do regime jurídico da segurança privada, reveste particular interesse o Decreto-Lei n.º 101/2008, de 16 de Junho, relativo aos dispositivos de segurança privada a que estão obrigados os estabelecimentos de restauração e bebidas, que disponham de salas destinadas a dança ou onde habitualmente se dance.

É evidente uma incapacidade dos Estados em manter o controlo de modo eficaz e abrangente de toda a problemática que gira em torno da segurança pública. Devido à escassez de meios e recursos numa época de crise financeira internacional e às crescentes solicitações das comunidades e das instituições às forças policiais, impõe-se que, subsidiariamente, seja atribuída a outros entes privados dotados de utilidade pública (Valente, 2008: 64) e por meio da atribuição de licenças, a tarefa de manutenção da segurança, não estando contudo demovida a obrigação constitucional do Estado de prossecução da ordem pública. Na nossa opinião, será necessário algum comedimento na privatização da segurança, e a adopção de medidas legislativas adequadas no sistema português, sem que no entanto estas iniciativas criem, conforme refere Beccaria, a ditadura do livre arbítrio e a concepção de “*uma polícia privada com prerrogativas de*

---

<sup>234</sup> Para além do crescimento do número de empresas privadas de segurança e de vigilantes, verifica-se a proliferação da oferta de seguros, de empresas de equipamentos e de tecnologia destinada a vigilância, alarmes e segurança passiva de bens móveis e imóveis que procuram clientes quer entre particulares, quer entre pessoas colectivas.

<sup>235</sup> Artigo 32.º A n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro

<sup>236</sup> Artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro.

*ius imperii*” (Valente, 2008: 64). Trata-se de uma técnica de “imposição legal de deveres ou de privatização de facto”, onde o que se pretende é entregar aos privados “*uma parcela de responsabilidade em matérias de segurança. O fenómeno envolvido neste processo consiste no reforço das responsabilidades privadas, sustentado no tópico segundo o qual a segurança não representa uma tarefa exclusivamente pública*” (Gonçalves, 2005: 792).

De salientar também, e como evidenciado por Valente (2005: 76), que esta delegação de poderes de soberania se deve basear essencialmente num plano de subsidiariedade e não tanto de complementaridade. No fundo, o Estado continua a reservar o monopólio do uso da força – apesar da aparência de desresponsabilização e de delegação desbragada -, “partilhando com os particulares a tarefa de satisfazer o bem e a necessidade colectiva de segurança” (Clemente, 2006). Apesar dos novos tempos de re-conceptualização, de globalização avassaladora e de delegação crescente da soberania dos Estados a entidades supranacionais, a Polícia continua, por enquanto, a constituir-se como “o símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first-line enforcer* da lei criminal” (Dias & Andrade, 1997: 443). Talvez o maior desafio contemporâneo que se coloca à segurança pública “não é o de saber se a privatização da segurança é a opção correcta, mas o de encontrar a melhor forma de coordenar recursos e energias para garantir a todos o direito à segurança” (Gomes, 2008: 608). Numa época de co-produção, parcerias e de crescimento exponencial das redes sociais, a Polícia parece continuar a manter um papel incontornável no quadro de segurança interna dos Estados mais desenvolvidos e o sector privado da segurança terá que continuar a ter uma função complementar e de coadjuvação em espaços e áreas de negócio em que não será realista ou comportável o investimento de recursos públicos.

#### **IV.3. Modelos de Polícia e Modelos de Policiamento**

Regressemos de algum modo ao início. Propomo-nos neste capítulo abordar a vertente estratégica dos modelos ou sistemas de polícia existentes e a vertente táctico-operacional dos modelos de policiamento, ou seja, as principais tendências doutrinárias sobre a forma de gerir os recursos policiais e a sua relação com as comunidades e os cidadãos.

Comecemos pelos modelos de polícia. Na actualidade, as relações sociais, institucionais e entre pessoas têm um carácter cada vez mais intrincado e reticular. Neste contexto, torna-se difícil encontrar e definir modelos organizacionais estanques e puros, incluindo os modelos de segurança interna e de polícia; estes tendem a ser cada vez mais híbridos, compósitos e imbricados.

Poderemos afirmar que a construção de um modelo de polícia assentará sobretudo na articulação estabelecida entre o social e o político (Bayley, 1992; Oliveira, 2001). De facto, se o modelo de polícia é influenciado pelas exigências de uma dinâmica societal e pela evolução dos meios de controlo e regulação social que se vão mostrando inadequados aos novos *modi vivendi*, por outro, representarão também a influência da dinâmica política, enquanto autoridade que emana normas e garante o seu cumprimento (Oliveira, 2001). É a partir destas duas dinâmicas e da sua intensidade de predomínio de uma sobre a outra que poderemos, segundo Oliveira (2001), chegar à delineação de uma tipologia de modelos de polícia.

Ao falarmos de modelos de polícia, “não temos a pretensão de pensar que existem modelos puros numa perspectiva *weberiana*, em que assenta o funcionamento das organizações públicas, num determinado contexto nacional. (...). Pronunciando-se acerca dos modelos de polícia, Monet esclarece que não existem modelos puros de polícia, *não existe um modelo de polícia francês, como não existe um modelo inglês ou um modelo continental*. O que existe, segundo o autor, são sistemas policiais resultantes da emergência e desenvolvimento dos Estados e das políticas por eles prosseguidas” (Oliveira, 2002. 64).

Neste contexto, Monjardet (1993, in Oliveira 2001), refere que podemos encontrar quatro tipos de modelos policiais. Desde logo, um modelo minimalista, caracterizado pela ausência de qualquer uma das dinâmicas (societal e política), o que conduziria obviamente a uma sociedade utópica sem polícia; num outro extremo, um modelo arbitral, em que ambas as dinâmicas seriam fortes, processando-se um modelo incaracterístico pela constante intrusão de ambas na organização policial. Suprimindo os extremos surgir-nos-ia, com grande interesse para o nosso estudo, um modelo comunitário, em que a dinâmica societal predominaria sobre a política e, por razão inversa destes dois factores, um modelo denominado por autoritário.

Hunter (1990) referia que existiam três modelos policiais no mundo em função do grau de centralização. Desta forma teríamos: 1) um modelo de polícia fragmentada, de que os Estados Unidos da América são o exemplo típico com os seus cerca de 17.000



corpos policiais; 2) um modelo de polícia centralizada, de que o modelo francês constitui o exemplo, e ao qual também se aproxima o modelo português; 3) um modelo de polícia integrado, representado pelo modelo inglês, que combina a descentralização com o controlo centralizado (*Home Office*)” (Hunter, 1990: 54).

Outro tipo de abordagem defende a existência de três modelos de polícia: 1) centralizado, que é “um modelo que assenta na lei, que não deixa qualquer margem de discricionariedade ao agente policial tanto ao nível legal como organizacional e que dita as regras do jogo enunciando que a lei existe e deve ser cumprida sem qualquer espécie de contestação.” (António, 2003: 15); 2) descentralizado, um modelo que é utilizado, sobretudo, no mundo anglo-saxónico e constitui uma estratégia adoptada pelas polícias modernas, com o intuito de, conjuntamente com a comunidade, procurar das respostas satisfatórias aos problemas sociais emergentes. É um modelo que tem como principais características a proactividade e o facto de se subordinar a um poder local. Outro aspecto a realçar é o facto de (...) este modelo ter como centro da sua actividade o cidadão, em particular, e a comunidade, em geral. (...) o policiamento assenta num sistema baseado na comunicação recíproca polícia-cidadão e no consenso, e procura obedecer a dois vectores essenciais: descentralização organizacional e reorientação do serviço de patrulha, visando facilitar a comunicação recíproca entre a polícia e o cidadão.” (António, 2003: 15); 3) um modelo misto ou híbrido que é “um modelo que se situa numa posição intermédia entre os modelos ou sistemas centralizado e descentralizado e que procura através do aproveitamento de alguns aspectos de ambos encontrar um equilíbrio entre o poder central e local, no sentido de maximizar o serviço policial no cumprimento do interesse público.” (António, 2003: 16).

Na perspectiva de Jean-Claude Monet (2006: 79 e ss.), existem duas grandes tipologias de sistemas policiais: os monistas e os pluralistas, consoante exista, respectivamente, apenas uma ou várias autoridades ou sistemas de comando e controlo institucionalizados que tutelem as forças policiais - por exemplo, o Ministério do Interior ou o Ministério da Justiça. Outra possível categorização, segundo o mesmo autor, “é a que distingue sistemas policiais centralizados e descentralizados: o centralismo remete para a questão do número de sistemas de comando distintos, ao passo que a descentralização corresponde à localização desses sistemas de comando no conjunto da organização político-administrativa geral de um país. Estas duas categorizações são complementares: por exemplo, o sistema policial britânico é

pluralista e descentralizado, enquanto o sistema policial italiano é pluralista e centralizado” (Gomes, 2009: 24).

Por outro lado, de acordo com casal Tupman (1999), podemos elencar três sistemas policiais típicos: o napoleónico, o nacional e o descentralizado.

O modelo descentralizado é característico de países com uma organização federal, como por exemplo, a Alemanha ou a Bélgica, ou em países como o Reino Unido, que tem uma organização policial essencialmente baseada em condados e regiões metropolitanas (ex. *Metropolitan Police of London*). As polícias de competência estadual / regional / provincial têm importantes margens de autonomia em matéria de recrutamento, decisão e responsabilidade. O Comandante de Polícia depende normalmente da autoridade política local, coexistindo com unidades nacionais especializadas. Nos modelos descentralizados, a Polícia tende a ser um facilitador, um prestador e um produtor de segurança. Em função das necessidades do cidadão, propende mais para um estilo mobilizador, mediador, tentando criar na sociedade o seu próprio sentido de segurança, criando uma cultura de segurança (Gomes, 2001: 1). Nestes países encontra-se vulgarizada a implementação de programas de *community policing* e de *intelligence led-policing*.

O modelo nacional é sobretudo característico dos países do Norte da Europa (Suécia, Dinamarca, Finlândia, Irlanda), ou com baixa densidade populacional, mas também do sul (Grécia), consubstanciando-se na existência de uma única Polícia com competência nacional e unidade de missões na dependência do Ministro do Interior ou do Ministro da Justiça (consoante os casos). Trata-se de um sistema que prioriza a integração das diferentes valências policiais, designadamente a ordem pública, a investigação criminal e as informações policiais e onde se verifica igualmente uma difusão nacional de programas de prevenção criminal e de policiamento comunitário (em particular, nos países escandinavos e no caso irlandês).

O modelo napoleónico, característico dos países do sul da Europa (Itália, França, Espanha e Portugal), assim como da América Central e do Sul e de vários países Asiáticos e Africanos, constitui uma herança do império Napoleónico, desde o século XIX, consubstanciando-se na existência de duas Polícias com uma estrutura organizacional dual e responsabilidades distintas perante o nível governamental: uma de cariz civil (no caso nacional, a PSP), dependendo do Ministro do Interior e em geral territorialmente responsável pelas principais cidades; outra de cariz militar, normalmente designada *Gendarmerie* (no caso de Portugal, a GNR), que depende do

Ministro da Defesa ou tem dupla tutela, e tem competências genéricas nas zonas rurais, peri-urbanas e em cidades de menor dimensão. Contudo, em nossa opinião, em Itália, Espanha e Portugal o modelo deve ser considerado *dual imperfeito ou atípico*, porquanto: em Espanha, para além do *Cuerpo Nacional de Policia* e da *Guardia Civil*, existe uma pluralidade de forças de base regional autonómica (*i.e.* *Ertzaintza* do País Basco ou os *Mossos d'Esquadra* da Catalunha) e de base local; em Itália, para além dos *Carabinieri* e da *Polizia di Stato*, existe a *Guardia di Finanza* com competências fiscais e aduaneira ao nível nacional; em Portugal, para além da GNR e PSP, temos a PJ, o SEF, a ASAE, Inspeção Tributária, etc.

O modelo napoleónico é, fundamentalmente, um modelo de *law enforcement*, voltado para a prossecução dos fins do Estado, de forma a protegê-lo, conferindo inteira prioridade à aplicação da lei e à manutenção e reposição da ordem pública. A partir da década de 90, em diversos países de influência francófona-napoleónica foram adoptados programas de *police de proximité*, uma estratégia de aproximação dos cidadãos, embora mantendo uma gestão centralizada dos projectos de prevenção. No entanto, apesar destas iniciativas inovadoras, estes modelos continuam a basear-se sobretudo numa lógica de consumo de recursos, ditam as regras do jogo, definem qual é a lei e dão ordens; são “essencialmente reactivos, (...) secundarizando as expectativas, os interesses e os direitos dos cidadãos. As abordagens do tipo proactivo são quase inexistentes nestes modelos, uma vez que, à imagem tida pelo próprio Estado que utiliza o silêncio como forma de protecção, procuram a todo custo ocultar a existência de problemas e admitir até a existência de incapacidades da própria polícia face a novas dinâmicas e problemas complexos” (Gomes, 2001) olhando com desconfiança para os contactos exteriores com outras instituições. Esta estratégia acaba por conduzir a um isolamento das próprias instituições policiais, que se fecham em si mesmas, afastando-se da sociedade que julgam ser um opositor ao bom desempenho da sua missão.

Apesar da predominância tradicional destes sistemas em determinados grupos de países, temos assistido, nas últimas décadas, às seguintes linhas de tendência: o modelo napoleónico, com duas Forças de Segurança, vem reduzindo o seu peso relativo; reforça-se a propensão para apenas uma Polícia por país, idêntica em organização e estrutura aos outros Estados (Gomes, 2009: 25). Para só referir os casos mais recentes, a Finlândia passou, em 1997, do sistema descentralizado para o nacional; o Luxemburgo, em 2000, deixou o sistema napoleónico e aderiu ao nacional; também a Bélgica seguiu o mesmo rumo, em 2001, e, mais recentemente, a Áustria. Alguns sistemas são híbridos,

como é o caso da Espanha e Holanda, onde coexistem o modelo napoleónico e o descentralizado. Nos países nórdicos e anglo-saxónicos, o sistema nacional continua a ser o paradigma (Gomes, 2009: 26). Em Espanha e França continuam os estudos prospectivos com vista a uma eventual fusão dos dois principais corpos nacionais de polícia.

Iniciamos neste ponto um breve percurso por alguns dos modelos de policiamento mais significativos no século XX e início do século XXI. Da vasta bibliografia existente relativamente à evolução histórica das filosofias ou modelos de policiamento, parece poder associar-se o modelo napoleónico - para alguns autores, modelo autoritário -, àquilo a que Brodeur (1998: 7) designa por “*paradigma professional*”.

Fazendo uma breve resenha histórica, referimos que este encontrou grande eco na América do Norte, sobretudo nos Estados Unidos, a partir dos anos 30 do século XX, com a implementação da *National Commission on Law Observance and Enforcement*, programa que tinha como principal objectivo reformular o conceito de polícia (Trojanowick, Kappeler, Gaines & Bucqueroux, 1990), considerado até então pouco profissional, pouco eficiente e em grande medida condicionado pelo poder político e pelos grupos de pressão. De facto, depois de um período de crise de identidade das instituições policiais, face aos laços de proximidade estabelecidos com as classes políticas, a partir de meados dos anos 20, houve uma necessidade das instituições policiais assumirem a sua independência e profissionalismo de forma a tornarem-se “autónomas e impermeáveis às influências das políticas e dos políticos” (Silva, Queirós & Fernandes, 2000: 8). Aliado a factores de formação e liderança, este novo “paradigma” policial surge fortemente ligado ao factor tecnológico, considerado decisivo para a implementação de um novo modelo de intervenção policial, consubstanciado no pressuposto de que a qualidade do serviço prestado pelas forças de segurança, concretizar-se-ia em função da rapidez de resposta às solicitações dos cidadãos<sup>237</sup>.

Abandonando os conceitos tradicionais de patrulhamento apeado, passou a fazer-se uso de um patrulhamento aleatório motorizado, com várias unidades de patrulha, tendo em vista a alcançar uma área mais abrangente de actuação e, consequentemente, uma resposta mais célere à solicitação do cidadão. Este modelo para além de não

---

<sup>237</sup> Perante esta realidade criou-se um número telefónico de emergência nacional, para que os cidadãos rapidamente pudessem solicitar o apoio policial, bem como se recorreu ao uso massivo de patrulhamento motorizado, como forma de dar corpo ao novo modelo de “resposta rápida”.

responder às exigências dos fenómenos de criminalidade que já na altura assumiam nos Estados Unidos tipologias mais complexas, uma grande massificação e uma crescente violência, provocou um distanciamento enorme face aos cidadãos. A proximidade necessária à implementação de conceitos de proactividade e de prevenção deixou de existir, passando-se a verificar um isolamento completo da instituição policial face aos seus cidadãos. Como nos refere Fisher, este estado de isolamento só era interrompido quando “ um incidente criminal ou uma ocorrência relacionada obrigava os polícias a sair desta auto-segregação (...), porém, imediatamente, regressavam ao seu estado de instituição profissional isolada que, de forma monopolizadora, trata dos seus próprios planos, lideranças e controlos organizacionais” (Fisher, 1998: 30). De alguma forma, os polícias fechados dentro dos carros-patrolha e circulando a alta velocidade no seio das comunidades, sem estabelecerem contactos com os cidadãos, simbolizavam o *status quo* da instituição Polícia na sociedade americana entre os anos 30 e os anos 60 do século passado.

Entretanto, os conflitos sociais e as lutas de libertação racial e de igualdade de direitos nos EUA ocorridos nos anos 70 provocaram violentos confrontos entre a Polícia e grupos defensores dos direitos cívicos e das minorias, acentuando ainda mais o fosso que já distanciava estes dois actores e de certa forma as agências de aplicação da lei e as próprias comunidades. Passou-se assim a viver um clima de “guerra fria” em que a Polícia, por um lado, se afastou ainda mais da sociedade, por julgar que esta era um opositor ao bom desempenho da sua missão e, por outro lado, a sociedade que via na sua Polícia o braço armado e brutal do sistema opressivo implantado.

O modelo profissional, que coloca a Polícia como a única responsável no combate ao crime – *a thin blue line against crime* –, mostrou-se incapaz de responder às necessidades dos cidadãos e das suas expectativas, fazendo nascer uma nova visão policial, caracterizada pela aproximação da polícia à comunidade, enquanto ente co-produtor de segurança – *new blue line*.

Numa linha de *comunitarização* ou de *glocalidade*, propomo-nos ainda abordar outros modelos de policiamento implementados, sobretudo em países de raiz anglo-saxónica, dos quais, destacamos o policiamento em equipa, o policiamento orientado para o problema (na vertente do modelo CAPRA ou do modelo SARA), prevenção criminal e design ambiental, análise criminal (sistema COMPSAT), policiamento de *hot spots*, modelo de tolerância zero e *broken windows*.

O policiamento em equipa (*team policing*) insere-se numa lógica de adequação do serviço policial ao público através de estratégias de aproximação<sup>238</sup> (Mendes, 2005: 84). Os seus grandes objectivos baseiam-se no estreitamento de relações com a comunidade, no incremento da comunicação com os cidadãos e com as “forças vivas” da comunidade e no envolvimento da comunidade na prossecução de estratégias de prevenção criminal. Por estes factores, alguns autores, entre os quais Scott (2000), consideram este policiamento, o verdadeiro precursor dos métodos preconizados actualmente pelo designado policiamento comunitário.

O facto de o crime variar de local para local deve, para Scott, originar uma adaptação da estrutura orgânica policial, concedendo às sub-estruturas localizadas num grau inferior de hierarquia, a capacidade de gerir os recursos de forma mais flexível e dirigido às necessidades locais. O primeiro passo a realizar com vista à “adaptação”, consubstanciou-se na criação de estruturas territoriais hierárquicas ou, em outros casos, pela adaptação de programas específicos, direccionados às comunidades/problemas auto identificados. Foram estes conceitos que levaram à criação de programas de *Team Policing*. Segundo Scott, “um vasto número de instituições policiais pode hoje atribuir a descentralização geográfica da sua actividade às iniciativas de policiamento em equipa” (Scott, 2000: 97). Em termos genéricos e no âmbito estritamente policial a referida adaptação consubstanciou-se na fixação de responsabilidades de policiamento a um agente ou conjunto de agentes que diariamente estavam incumbidos de contactar com os cidadãos e instituições pertencentes a determinada parcela daquela comunidade, contrariando a perspectiva tradicional de patrulhamento em que a rotação do universo de agentes existentes, pelos diversos turnos e locais de responsabilidade de forma casuística e aleatória, impedem a percepção e auto-responsabilização por aquilo que ocorreu nessa área. O objectivo final é que cada cidadão possa indicar “o seu polícia”, e o considere como parte integrante da sua comunidade.

---

<sup>238</sup> Caso paradigmático desta nova concepção foi a criação da estrutura de patrulhamento da Polícia de Edmonton, no Canadá. Depois de cuidadosamente analisar geograficamente as chamadas de serviço, a polícia identificou 21 áreas de intervenção e patrulhamento, destacando especificamente 1 ou 2 agentes para as mesmas. Apoiados pelos carros patrulha, os referidos agentes averiguam quais as necessidades locais e formulam planos de intervenção. Estabelecendo os seus próprios horários e locais onde podem ser contactados, estes agentes que trabalham sobretudo apeados, são os primeiros conhecedores e responsáveis da segurança da área que lhe está adstrita (Bayley, 1994).

O policiamento em equipa poderá ter surgido como uma técnica “muito avançada para a época” (Scott, 2000). Porém, muitas das suas premissas continuam adequadas à realidade, constituindo mesmo as políticas actuais de muitos departamentos policiais, como seja a estabilidade/afecção geográfica da missão, unidade de comando, interacção entre a Polícia e a comunidade, descentralização da actividade policial, resposta às preocupações da comunidade, partilha de tomada de decisões com a comunidade<sup>239</sup>.

Associado a esta filosofia poderemos falar dos conceitos de territorialização e de *îlotage* das políticas policiais de origem francófona, que se impuseram na década de noventa do século XX em França, e subjacentes à implementação de um conceito de “policiamento de proximidade” (Gomes, 2001; Oliveira, 2001).

O aspecto principal apresentado como factor de insucesso de alguns programas de *team policing* centrou-se no facto de “a descentralização de comando, fundamental para a implementação da teoria, se ter mostrado ameaçadora para os polícias com funções de chefia” (Scott, 2000). Por outro lado, para a execução da maioria dos projectos foram designados elementos de *staff* em detrimento de agentes de linha, o que “implicou que muitos deles não fossem vistos como verdadeiros polícias” (Trojanowic, Kappeler, Gaines & Buquereaux, 1990, pp. 50).

Entre várias das vantagens associadas a esta estratégia, salientar-se-iam duas que, embora não tradicionalmente ligadas ao aspecto preventivo de um policiamento comunitário, têm implicações substanciais ao nível da qualidade de serviço prestado pela Polícia. Assim, desde logo destacaríamos, o facto desta modalidade resolver inúmeras chamadas realizadas para o número nacional de emergência, pela sua resolução *in loco*, reservando aquele número e os meios disponíveis, para accionamento em verdadeiros casos de urgência; um outro factor prende-se com a possibilidade de haver uma avaliação efectiva dos elementos a desencadear acções de patrulha ligados a conceitos de prevenção. Esta capacidade é completamente inviabilizada nos sistemas

---

<sup>239</sup> Existem outros programas policiais inseridos neste âmbito e frequentemente utilizados. Por exemplo: 1) a adopção de estratégias de reatamento dos laços com a comunidade, consubstanciados em patrulhas por áreas específicas, por patrulhas por contacto porta a porta e por patrulhas apeadas; 2) a descentralização organizacional da polícia, operacionalizada através da criação de mini-Esquadras e da utilização de postos móveis; a reorientação policial das acções de patrulha para o problema, através do patrulhamento de pontos quentes e da flexibilização dos turnos de serviço; 3) resposta às necessidades dos cidadãos, através de patrulhas direccionadas, da vigilância de vizinhança, de técnicas de redução de oportunidade – *target hardening* e de prestação de serviços de assistência.

tradicionais de patrulha em que a distribuição dos elementos policiais é efectuada de forma perfeitamente aleatória, normalmente dispersa por uma vasta área. Esta metodologia vem trazer uma nova dignificação da função policial de patrulha, pelo grau de responsabilidade e autonomia concedida ao elemento policial, sendo certo que o policiamento comunitário exige que os tradicionalmente designados por NPO – *Neighborhood Police officers* – destacados para acções de prevenção constituam “*the best and the brightest the police have to offer*” (Bayley, 1994), facto dificilmente conciliável com as necessidades de recrutamento de elementos policiais para diferentes valências, como a investigação criminal e ordem pública, as quais, têm como base de recrutamento exactamente os recursos humanos empenhados em funções de patrulhamento apeado ou auto de proximidade.

O policiamento orientado para o problema (*problem-oriented policing*), também conhecido pelo acrónimo POP, surge como resposta às críticas ao policiamento comunitário, nomeadamente ao nível da apresentação de resultados objectivamente quantificáveis no âmbito dos programas implementados (Mendes, 2005: 74). A sua origem deve-se sobretudo ao trabalho de investigação académica e à obra literária de Goldstein (1990: 32), que partindo dos princípios preconizados pelo policiamento comunitário, procurou implementar uma nova filosofia na qual fosse dada especial ênfase à resolução específica de problemas<sup>240</sup>. Como refere o autor, o policiamento orientado para o problema é “um novo projecto que visa sobretudo melhorar a qualidade do serviço policial, através da prioridade que concede às causas dos problemas com que a instituição policial se debate, exigindo que esta opere modificações ao nível dos seus recursos humanos, da sua organização e dos seus procedimentos”<sup>241</sup>.

De acordo com Goldstein (1990), a principal diferença entre o policiamento comunitário e o POP reside no facto de enquanto o policiamento orientado para o problema primariamente enfatizar o problema social em si, o policiamento comunitário enfatiza o facto de ter a comunidade como parceiro para a resolução desse mesmo problema. De modo simplista, diremos que os princípios defendidos pelo policiamento comunitário implicam que a resolução de problemas envolva, de alguma forma, uma

---

<sup>240</sup> A primeira experiência formal com implementação do modelo de policiamento orientado para o problema, construído por Goldstein, ocorreu em Madison, em 1981, em que o referido autor, juntamente com os seus associados e o departamento policial de Madison, exploraram uma resposta comunitária orientada para os problemas da condução sob o efeito do álcool e à ocorrência sistemática de ofensas sexuais (Goldstein, 1990; Scott, 2000).

<sup>241</sup> Segundo Murphy “os serviços que adoptam a técnica de resolução de problemas tomam uma orientação mais dinâmica, uma vez que afectam grande parte dos seus recursos e da sua actividade na aplicação de estratégias policiais proactivas e preventivas” (1994: 205).



colaboração ou parceria entre a Polícia e a comunidade. O policiamento orientado para o problema, embora não descartando esta possibilidade, reconhece que nem sempre é necessário estabelecer esta mobilização, apenas recorrendo a ela caso a profunda análise do problema em causa venha a demonstrar que a cooperação da comunidade se mostra, naquele contexto, essencial à sua resolução.

A metodologia de “*problem solving*” em termos policiais está normalmente associada a dois processos conhecidos pelos acrónimos CAPRA e SARA. Segundo Murphy (1994, pp. 205) embora estes processos não sejam complexos em si mesmos, a sua implementação deverá ser “completa, sistemática e criativa”.

De salientar igualmente o modelo de resolução de problemas, designado pelo acrónimo CAPRA, desenvolvido e implementado pela *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP). O referido acrónimo significa: C – Client; A – Acquire/Analyse Information; P – Partnership; R – Response; A – Assessment of Action taken. Trata-se de uma metodologia que aposta sobretudo na melhoria da qualidade do serviço policial prestado à comunidade, consiste numa ferramenta operacional impar que centraliza as suas atenções não nos problemas em si, mas nas causas subjacentes à sua origem, o que permite aos seus agentes actuarem na antecipação de problemas e na prevenção do seu aparecimento. Procurando dar uma resposta às necessidades e expectativas dos seus clientes, este modelo apela também a uma abordagem multidisciplinar e mobilizadora das forças vivas da comunidade com capacidade de actuarem sob o problema<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup> Os **clientes** da polícia são a sua própria comunidade. Partindo deste pressuposto as suas estratégias terão de ir ao encontro das expectativas e necessidades dos cidadãos. Para tanto a polícia deverá promover a organização de reuniões consultivas, no sentido de conhecer os seus clientes e aferir as suas potencialidades. Da interacção resultante deverá saber a Polícia recolher os problemas que mais afectam a comunidade, com vista à sua priorização e desenvolvimento de esforços à sua resolução. Esta fase será, desde logo, a responsável pela criação de uma interdependência entre polícia e comunidade que permitirá o estabelecimento de partenariados no futuro. A **recolha e a análise** de informação apresentam-se como um dos factores fundamentais para o sucesso deste modelo, na medida em que permitem uma melhor compreensão das causas subjacentes aos problemas e, ao mesmo tempo, ultrapassar de forma imparcial divergências que possam eventualmente surgir do conflito de interesses demonstrados pelos clientes. Esta recolha de informação deverá ser efectuada não só junto dos cidadãos em geral, como através das instituições inseridas na vida quotidiana da comunidade como sejam as autarquias, escolas, bancos, estabelecimentos de restauração. O **estabelecimento de parcerias** para a resolução de problemas é essencial, dado que a Polícia não poderá abarcar todas as áreas do conhecimento humano. O significado principal das parcerias, a este nível, baseia-se na obtenção de objectivos comuns, cuja consecução beneficia ambas as partes intervenientes. Para que isto seja uma realidade torna-se essencial o estabelecimento de uma confiança mútua. Tal como nos é referido pela própria *Royal Canadian Mounted Police*, as parcerias “são como as amizades, estabelecem-se e baseiam-se na confiança,” (Royal Canadian Mounted Police, *CAPRA - Problem Solving Model*). A **resposta** é um passo crucial após definidos os problemas, as suas causas e estabelecidos os parceiros preferenciais para a sua resolução, estaremos em condições de estabelecer a resposta mais adequada. A adequabilidade da resposta versará sobre a resolução do problema em si, procurando proporcionar ao cidadão uma visão de qualidade de serviço e profissionalismo por parte da instituição policial. Ela pode consubstanciar-se desde a simples aplicação de

Goldstein (1990) concebeu um modelo que se operacionalizou através da orientação dessas parcerias para a resolução dos problemas. Este modelo, que ficou conhecido pelo acrónimo S.A.R.A, representa um processo faseado de quatro etapas: S- Scanning; A – Analysis; R – Response; A – Assessment. Este modelo foi inicialmente adoptado pelo departamento policial de Newport News, nos E.U.A, na década de 80, sendo hoje prática comum nos diversos departamentos daquele país<sup>243</sup>.

Quanto à prevenção criminal através de design ambiental, sublinha-se que “o criminologista Jeffrey, em 1971, foi o primeiro investigador a salientar a importância do design ambiental na prevenção do crime” (Scott, 2000) Este modelo baseia-se, ainda hoje, em conceitos como planeamento e desenho urbano e arquitectura paisagística, na prevenção do crime, incivildades, danos reiterados em propriedade pública e mobiliário urbano, bem como no sentimento de segurança dos cidadãos. Na perspectiva de Clarke, “*situational prevention comprises opportunity-reducing measures that (1) are directed*

---

medidas de *Law Enforcement* à prestação de serviços de assistência, protecção de cidadãos em perigo, etc. A sua aplicação prática deverá envolver a acção da própria comunidade, de forma a gerar um consenso e mobilização e, assim, potenciar os benefícios da conjugação de esforços. A **avaliação** da implementação de qualquer projecto requer o seu acompanhamento constante, no sentido de determinar a validade das respostas implementadas. Esta avaliação da qualidade da resposta implementada deverá procurar, por um lado, aferir da receptividade dos cidadãos abrangidos, por outro, garantir a adequação das medidas adoptadas. Tal procedimento permitirá um ajustamento constante das medidas tomadas e evitará a persistência de medidas ultrapassadas pela dinâmica social (Mendes, 2005: 93).

<sup>243</sup> A fase de **scanning** constitui o início de todo processo, baseado na implementação de um sistema de recolha de informação que permita, por critérios de semelhança e/ou gravidade, identificar um determinado problema para a comunidade. As fontes para o efeito deverão incluir para além das estatísticas oficiais sobre a criminalidade e da percepção organizacional da instituição policial, a consulta da comunidade e organismos sociais nela implementados. Nesta segunda vertente é de grande utilidade a consulta da comunidade, relativamente ao estado da segurança, mediante a aplicação de inquéritos junto da comunidade, de preferência em parceria com universidades locais. O objectivo é encontrar um quadro situacional que nos permita reportar um problema específico, respondendo às questões iniciais de “Quem, o quê, onde e quando?”, relegando para fases ulteriores factores explicativos relativos às questões de “Como e Porquê?”. Segundo Goldstein (1990) a definição de prioridades faz-se em função de critérios de gravidade, urgência e capacidade de resposta. Uma vez identificado o problema será necessário procedese à **análise** (*analysis*) da informação recolhida, identificando as lacunas e procurando colmatá-las através de novas acções de pesquisa. Tal medida visa compreender o problema na sua plenitude, com o objectivo de serem tomadas as respostas adequadas à sua resolução. Nesta fase procurar-se-á dar resposta às questões “como e porquê?”, numa clara tentativa de perceber o problema, as suas causas, e quais os factores que favorecem a sua ocorrência. As vítimas representam um papel fundamental, uma vez que as mesmas representam um potencial de informação fulcral com vista à percepção dos factores que conduzem à sua vitimação. Perante determinado problema é necessário construir um quadro de potenciais **respostas** ao problema considerado (**response**). Face às fortes restrições orçamentais este quadro deverá sobretudo assentar sobre critérios de criatividade, mas também de legalidade e exequibilidade. A medida específica a tomar deve ser alvo de consenso, mobilizando assim todas as parcerias e a própria comunidade na sua aplicação, bem como deverá ser a que mais se adequa ao problema considerado e às contingências apresentadas. A **avaliação** (*assessment*) da informação / resposta é essencial, com vista ao seu eventual ajustamento e validação. A avaliação deve ser baseada em parâmetros previamente estabelecidos, os quais deverão ser realistas e do conhecimento de todos os actores envolvidos na sua implementação (Mendes, 2005: 96).

*at highly specific forms of crime, (2) involve the management, design or manipulation of the immediate environment in as systematic and permanent way as possible, (3) make crime more difficult and risky, or less rewarding and excusable as judged by a wide range of offenders” (Clarke, 1997). Noutra perspectiva: “situational crime prevention, then, involves the development of techniques to prevent, constrain or disrupt criminal activity. Characteristically, these techniques use a variety of environmental manipulations to alter the risks, efforts, and rewards of offending, and the methods are rapidly developing in number, range and sophistication” (Cornish, 2003).*

Diversos estudos têm procurado provar que determinados locais podem ser mais propensos para o cometimento de delitos e para o surgimento de situações de vitimação. Com efeito, o crime para ocorrer beneficia de uma grande diversidade de factores: *“crime cannot be explained simply by explaining criminal dispositions. It also has to be shown how such dispositions interact with situational factors favoring crime to produce a criminal act” (Ekblom, 1994).*

Estes locais, designados por pontos quentes (*hot spots*), estão normalmente associados a reduzida visibilidade, à existência de esconderijos para o ofensor, bem como às diminutas possibilidades de fuga que propiciam (Machado & Agra, 2002). Um número elevado de forças ou departamentos policiais está hoje a desenvolver os seus estudos na área da prevenção criminal por influência do design ambiental. Projectos de âmbito micro ambiental, como por exemplo o *Safer Cities Programme*, têm procurado estabelecer regras de design e planeamento urbanístico que permitam prevenir a ocorrência de crimes e assim devolver a segurança à comunidade ali residente (Machado & Agra, 2002). O mesmo tem vindo a ser tentado sem grande sucesso em Portugal, designadamente através da iniciativa Bairros Críticos em três projectos-piloto na Cova da Moura (Amadora), no Vale da Amoreira (Baixa da Banheira – Barreiro) e no Bairro do Cerco (Porto), os quais, pouco mais avançaram do que da fase de projecto e da realização de diversas reuniões para envolver diversas entidades, compaginando-se esta iniciativa em mais uma oportunidade perdida e no dispendio de fundos públicos nacionais e comunitários, sem resultados palpáveis.

Assim, verifica-se que na fase do planeamento urbanístico, as instituições policiais começam a estar representadas e a emitir o seu parecer relativamente a questões de segurança, nomeadamente em determinadas cidades norte-americanas, no Reino Unido e nos Países Baixos. Grandes construções públicas, entre as quais os estádios de futebol, as estações de transporte público, as áreas de diversão, entre outras, incluem já

preocupações de índole securitária, nomeadamente de iluminação, oportunidade de vigilância natural e de adequação do mobiliário urbano às características da população residente ou flutuante, com nítidas implicações na ocorrência futura de crimes.

A análise criminal<sup>244</sup> constitui um dos modelos mais utilizados na actualidade. Trata-se mais, na nossa opinião, de uma técnica instrumental recorrendo a métodos científicos, do que propriamente de um modelo de policiamento. Consubstancia-se na análise sistemática dos dados contidos na criminalidade denunciada, com o objectivo de encontrar padrões que permitam identificar potenciais suspeitos através do estudo do seu *modus operandi*, bem, como, proceder a acções de prevenção criminal através da localização temporal e geográfica da incidência criminal de determinado tipo de ilícitos ou *modi operandi*.

O modelo de policiamento de pontos quentes procura desenvolver teorias e aplicações que expliquem a ocorrência de crimes e incivilidades em termos de dispersão temporal e geográfica (*hot-spot policing and crime mapping*). Os diferentes autores que têm defendido este modelo têm procurado demonstrar, sobretudo através do estudo da criminalidade denunciada, que esta não se encontra distribuída aleatoriamente, mas sim tende a estar concentrada em determinadas áreas específicas.

Conforme refere Bayley (1994, pp. 103) “a polícia é chamada vezes sem conta para o mesmo local”. Segundo o mesmo autor, mais de metade da área geográfica de

---

<sup>244</sup> Uma das mais proeminentes e populares metodologias de análise criminal é o conhecido sistema denominado por *compstat*, adoptado pelo *New York City Police Departement*, e que teve como principais mentores o ex-presidente da câmara de Nova Iorque Rudolph W. Giuliani e o ex-comissário da polícia de Nova Iorque, William Bratton na implementação da política de luta contra o crime na cidade de Nova Iorque entre 1993 e 1997. O quadro teórico subjacente à sua implementação baseou-se no modelo de “Tolerância Zero” e na teoria do “broken windows”, sendo que este sistema tinha como principal objectivo “combater os pequenos comportamentos desordeiros, as incivilidades, que grassavam na cidade de Nova Iorque, e que afastavam as pessoas das ruas e dos parques público” (Gomes, 2001, pp. 2). Na sua essência o sistema *Compstat* baseia-se num sistema informático que procede ao tratamento estatístico, em tempo real, através de um sistema de informação geográfica (SIG), da criminalidade denunciada. Através deste sistema as setenta e seis esquadras da cidade podem verificar em tempo real o evoluir da criminalidade, podendo, em tempo útil, dirigir recursos e estratégias com vista à detenção dos autores e à prevenção de ocorrências da mesma natureza num determinado contexto temporal e geográfico. Associado a este sistema, esta nova metodologia de policiamento comporta também um novo modelo de gestão que tende a comparar-se com os modelos de gestão empresarial. São fixados objectivos e todos os intervenientes activos são responsabilizados caso os mesmos não sejam alcançados. O referido sistema informático analisa a criminalidade, procedendo à elaboração de estatísticas que posteriormente serão apresentadas aos comandantes policiais operacionais, numa reunião bi-semanal realizada numa sala de enorme potencial tecnológico denominada “Sala Compstat”. Perante o quadro de evolução de tendências da criminalidade apresentada, os comandantes dos diversos departamentos serão responsabilizados por desenvolver actividades policiais de resposta com vista a inflectir os índices criminais apresentados pelo referido sistema. Caso não consigam inverter as referidas tendências, na óptica de um modelo empresarial baseado na maximização de resultados, acabarão certamente por ser substituídos.

uma cidade nunca terá incidentes que levarão ao accionamento das instituições policiais. Outros estudiosos referem que mais de 95% das áreas metropolitanas registam pequenas taxas de actos ilícitos de natureza aquisitiva, sendo a prática de roubo a mais frequente e concentrada em zonas específicas (Bayley, 1994). Em face desta realidade várias têm sido as ferramentas que os estudiosos têm tentado proporcionar à Polícia, no sentido de lhes permitir o mapeamento destas concentrações de ilícitos em determinadas zonas dos centros urbanos, como forma de melhor compreender o fenómeno e assim dirigir os seus recursos. Embora esta ideia não seja recente no desenrolar da sua actividade, a verdade é que ela é hoje bastante exponencializada com os novos meios tecnológicos e informáticos, nomeadamente ao nível da capacidade de análise de tendências. Estas novas capacidades de delimitação da criminalidade e das incivildades levaram os estudiosos a proporem aquilo a que chamam “*Hot Spot Policing*”, traduzindo-se num novo campo especializado de policiamento (Scott, 2000). Na sua essência esta nova filosofia conduzirá a Polícia a direccionar as suas atenções e recursos, nos locais e nos períodos, onde exista uma maior concentração de crimes e de solicitações dos serviços policiais.

A teoria dos “vidros partidos” tem como génese a publicação de um artigo em Março de 1982, intitulado *The Police and Neighborhood Safety. Broken Windows*, assinado por Wilson e Kelling e consubstancia-se na noção de que a desordem numa comunidade auto-alimenta-se e multiplica-se, promovendo a escalada de problemas sociais e, conseqüentemente, o aumento da ocorrência de ilícitos criminais. Segundo Oliveira, “extrapolando esta teoria para o campo social, os comportamentos de abandono conduzem ao desmoronamento do controlo social informal” (Oliveira, 2006: 66). A referida teoria procura transmitir, em sentido figurado, que uma janela com os vidros partidos, sem a respectiva intervenção necessária para o seu concerto, é sinal de degradação e sintoma de quebra dos factores convencionais de controlo social, que irão provocar o aparecimento de novas janelas partidas, numa espiral de declínio que, para além de aumentar o sentimento de insegurança dos cidadãos, é um estímulo para a prática de actividade criminal<sup>245</sup>. Os sinais de abandono, os vidros partidos, significam

---

<sup>245</sup> Wilson e Kelling defendem neste artigo que apesar de continuar a ser essencial a investigação criminal e a resposta rápida a situações criminais, a protecção das comunidades e dos cidadãos deve ser prioritizada: “*the most important requirement is to think that to maintain order in precarious situations is a vital job. The police know this is one of their functions, and they also believe, correctly, that it cannot be done to the exclusion of criminal investigation and responding to calls. We may have encouraged them to suppose, however, on the basis of our oft-repeated concerns about serious, violent crime, that they will be*

que “o controlo social comunitário se diluiu e que a ordem convencional decaiu” (Monjardet, 1998: 86).

De facto, dos vários estudos realizados parece poder inferir-se da existência de uma relação entre o nível de desordem verificado em determinado bairro e os índices de criminalidade. Os factores de desordem social podem ser de vária índole e, segundo Skogan, podem ser divididos em duas grandes classes: sociais e físicos. A desordem social está relacionada com aspectos comportamentais: “poderemos assistir ao seu acontecimento ou sentir directamente evidências de que ali se encontra um problema”. Como exemplo poderemos apontar, entre outros, os grupos de jovens que praticam reiteradamente incivildades ou a confluência de fenómenos como o álcool, a droga e o jogo. A desordem física “envolve a visualização de sinais de negligência e degradação, como seja a existência de prédios abandonados ou mal conservados, luz pública danificada, dispersão de lixos pelas ruas” (Skogan, 1997).

Neste contexto, os sistemas tradicionais de Polícia que colocam o enfoque da sua actuação na reacção a questões relacionados com o crime, têm sido criticados pelos defensores desta teoria, uma vez que os mesmos não respondem às verdadeiras necessidades e anseios dos cidadãos, contribuindo, desta forma, para que os problemas dos bairros aumentem progressivamente<sup>246</sup>. Por outro lado, importa salientar que os factores de desordem que mais preocupam o cidadão, embora “violem as normas de comportamento público”, na maioria das vezes não estão contemplados pelos

---

*judged exclusively on their capacity as crime-fighters. To the extent that this is the case, police administrators will continue to concentrate police personnel in the highest-crime areas (though not necessarily in the areas most vulnerable to criminal invasion), emphasize their training in the law and criminal apprehension (and not their training in managing street life), and join too quickly in campaigns to decriminalize "harmless" behavior (though public drunkenness, street prostitution, and pornographic displays can destroy a community more quickly than any team of professional burglars). Above all, we must return to our long-abandoned view that the police ought to protect communities as well as individuals. Our crime statistics and victimization surveys measure individual losses, but they do not measure communal losses. Just as physicians now recognize the importance of fostering health rather than simply treating illness, so the police -- and the rest of us -- ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows". (Wilson & Kelling, 1982).*

<sup>246</sup> Não obstante, as estratégias preventivas deverão ser devidamente equilibradas com estratégias/medidas reactivas. Não se pode nem deve abandonar a reacção e resposta rápida a incidentes criminais. Diversos autores alertam para os perigos do desfocar de prioridades por parte das organizações policiais, sustentando que estes modelos de policiamento “não devem ser vistos numa perspectiva assistencialista e substituidora das entidades dedicadas à solidariedade e à segurança social. Os agentes não só mantêm, como reforçam os seus poderes de autoridade. Não deverão também estar demasiado centrados em indivíduos (por exemplo, os comandantes policiais locais ou nos agentes de proximidade), devem ser sustentados em parcerias formais ou informais e num trabalho em rede. Estes modelos devem ser geridos numa lógica de projecto, devem ser definidos objectivos concretos mensuráveis, metas de realização, devendo ainda os projectos ser sujeitos a avaliação. Os resultados da avaliação poderão assim ser utilizados para a correcção de eventuais pontos fracos na implementação de modelos/projectos de policiamento”. (Elias, 2008: 443-491).

ordenamentos jurídicos, umas por puro laxismo dos legisladores, uma vez que todos reconhecem que deviam ser alvo de balizamento legal, outros porque são incodificáveis uma vez que representam um conjunto de valores comportamentais e tradicionalistas intangíveis formalmente, motivo pelo qual tais fenómenos têm sido alvo de pouca preocupação por parte das instâncias formais, mormente as instituições policiais (Skogan, 1997). Aposta-se no contacto com os infractores, na visibilidade policial, no controlo dos espaços públicos pelos próprios cidadãos e consciencialização da partilha de responsabilidade em matéria de segurança (Kelling & Coles, 1996: 243).

Por tudo isto, os investigadores e defensores desta teoria preconizam uma nova estratégia de resolução orientada para os problemas, em que a missão da Polícia esteja direccionada para a resolução específica dos mesmos. Esta nova estratégia permitirá um restaurar da ordem infringida, o que terá manifesto impacto quer no sentimento de segurança comunitário, quer no incremento da prevenção criminal. Neste contexto será também necessário existir uma partilha de responsabilidade entre as instituições policiais, as instituições públicas e privadas e a própria comunidade local.

Por se tratar de uma das teorias mais marcantes nas últimas décadas, no que diz respeito aos modelos e teorias de polícia, abordaremos em seguida algumas das «vozes» que se vêm erguendo, em termos de contraditório, quanto a conferir prioridade à intervenção nos factores de desordem como a forma mais eficaz de prevenção e repressão da criminalidade.

Cunha e Durão sustentam que a teoria pressupõe necessariamente uma maior musculação das respostas policiais: “da ideia de que todas as funções que a polícia assume, mesmo a resolução dos problemas mais triviais, são componentes igualmente legítimas ou dignas do trabalho policial, pode deslizar-se para a ideia de que todos os problemas são graves por igual e que, por isso, se deve lidar com eles com igual severidade (e o resultado é a repressão desproporcionada das pequenas desordens, como tem sucedido com a implementação da “teoria” das janelas partidas)” (Cunha & Durão, 2011: 62).

Bernard Harcourt é um dos autores que mais críticas tem dirigido a esta concepção. Defende designadamente que a mesma não tem qualquer fundamentação empírica, contestando a base científica da teoria e afirmando que em muitas outras cidades americanas de características semelhantes, onde não foram aplicadas medidas de manutenção da ordem e segurança pública, se verificou uma diminuição do crime tão significativa como em Nova Iorque e Chicago (Harcourt, 2001: 8). Para este autor e

muitos outros, a redução do crime na década de noventa ficou a dever-se fundamentalmente a melhores condições económicas, à diminuição do consumo de *crack* e ao aumento do consumo de heroína, à redução das taxas de natalidade e à diminuição do número de jovens, entre outros (Idem, 2001: 9). O economista Steven Levitt, por exemplo, aponta a legalização do aborto vinte anos antes nos Estados Unidos como uma condição relevante para a contenção da natalidade, sobretudo entre as classes desfavorecidas, e consequentemente para a diminuição da criminalidade de massa nos anos noventa (Levitt, 2004). Num outro ensaio, Harcourt e Ludwig referem que as zonas apontadas pelos defensores da teoria *broken windows* como prova que se verificou efectivamente uma grande redução da criminalidade – através da intervenção nos sinais de degradação e do aumento do policiamento – são também as que registaram um maior aumento dos índices criminais durante a época mais alta de consumo de *crack* no final dos anos oitenta. Assim, para eles, não é a descida nas estatísticas criminais nesses casos que prova o funcionamento da teoria, na medida em que as áreas onde o crime aumentou mais são igualmente aquelas onde este diminuiu também com maior acuidade (Harcourt & Ludwig, 2006: 276). Os mesmos autores contestam também a principal ideia da teoria «dos vidros partidos», segundo a qual, a degradação do ambiente, a existência de prédios devolutos, de lixo, de *graffities* e de danos em mobiliário urbano são as causas primordiais do crime. Para o provar efectuaram um estudo com 4.600 famílias com baixo rendimento, oferecendo-lhes *vouchers* em casas localizadas em comunidades com índices de criminalidade muito inferiores aos das zonas onde habitavam. Este teste demonstrou que a inexistência de sinais de vandalismo na via pública e nas respectivas residências não levou a uma redução do comportamento criminoso da maioria dos membros daquelas famílias (Idem, 2006: 276)<sup>247</sup>.

Raudenbush e Sampson consideram a teoria *broken windows* relativamente redutora, simplista e desfocada da realidade, na medida em que segundo esta a desordem é a causa principal da criminalidade, pelo que para se prevenir a ocorrência de ilícitos criminais, se têm que reduzir as incivildades e os danos públicos. Pelo contrário, para estes autores os factores de desordem são uma manifestação dos mecanismos da criminalidade, pelo que a “eficácia colectiva”, o controlo social devem

---

<sup>247</sup> Este estudo contrapõe-se às conclusões da investigação levada a cabo por Skogan em 40 bairros de cidades americanas, publicado no livro *Disorder and Decline*, o qual, demonstrou estatisticamente que as incivildades são essenciais para a explicação do nível de delinquência numa determinada área. Para Skogan não existe uma ligação estatística significativa entre as variáveis sociais e económicas e o crime. As incivildades, pela perda de domínio social que provocam, são das principais causas para o desenvolvimento do sentimento de insegurança e da criminalidade (Skogan, 1990: 75).



procurar reduzir não só as incivilidades, mas também a violência em si, isto é, devem procurar “desarmar” aqueles que produzem ambos os problemas (Raudenbush & Sampson, 1999: 614), as causas/autores dos crimes menores são os mesmos dos crimes graves. Estes autores não excluem a desordem como causa do crime, mas consideram-na como uma causa indirecta, uma vez que essa desordem pode influenciar as tendências das migrações, os investimentos em determinadas áreas, as perspectivas para os agentes de seguros e para as imobiliárias investirem numa determinada área, a viabilidade da zona para o comércio, as condições de vida, entre outras. Defendem que apenas os roubos estão relacionados com os factores de desordem (de acordo com os mesmos autores, por exemplo, os homicídios não têm qualquer relação com estes mesmos factores). Assim, consideram que as motivações da criminalidade e das incivilidades decorrem das características estruturais do bairro (ou da sua população), nomeadamente a pobreza e o desemprego. Raudenbush e Sampson referem que nas zonas residenciais onde há uma maior coesão social (*collective efficacy*) regista-se um menor número de incivilidades, pois é aquela que molda as percepções dos indivíduos e a motivação para adoptarem comportamentos anti-sociais. Defendem, pois, que as políticas de acção e de prevenção devem-se focar mais nos problemas sociais e na *collective efficacy* (Raudenbush & Sampson, 2001).

Martin Innes e Vanessa Jones enunciam ainda outras críticas à teoria dos “vidros partidos”, nomeadamente a relação que esta estabelece entre medo, desordem e crime, uma vez que em vários locais existe criminalidade e incivilidades, mas não há medo (Taub et al., 1984); nem em todas as comunidades onde começam a aparecer sinais de desordem o crime aumenta (Taylor, 2000); não se deve misturar desordem física e social porque não estão relacionadas (Halpern, 2005); e as estratégias de ataque às incivilidades nem sempre têm efeitos no crime e insegurança (Curtis, 1998).

#### **IV.4. Modelos Comunitários e de Proximidade**

O policiamento comunitário e o policiamento de proximidade, mais do que técnicas instrumentais, têm sido apresentados como verdadeiros modelos estratégicos de policiamento na vasta bibliografia existente sobre esta temática. O modelo comunitário, ao contrário do autoritário, preconiza uma solução da colectividade para a resolução de problemas, em detrimento de uma acção prioritariamente repressiva, através do estabelecimento de partenariados entre a Polícia e a sociedade civil (Brodeur, 1994:

235). Porém, diversos autores insistem em considerar que os conceitos de policiamento de proximidade e policiamento comunitário diferem na sua verdadeira essência, embora partilhando pontos comuns. Para Luís Guerra, por policiamento comunitário dever-se-á entender “uma forma de auto-policiamento em que é a comunidade que exerce a iniciativa da vigilância e controlo, sob orientação da Polícia (de que é exemplo o programa *neighbourhood watch*). (...) Policiamento de proximidade designa um modelo genérico característico da Europa continental. Neste caso, o ónus de policiar continua a ser em primeira instância um dever e responsabilidade do Estado por via das instituições policiais, todavia, em aproximação com a comunidade servida, na medida em que se pretende flexibilizar a acção policial, adaptando-a ao contexto particular de uma dada população, atacando os seus problemas específicos e fazendo uso dos seus recursos humanos e institucionais locais. Dir-se-ia que este modelo continental, tem mais de ‘policiamento de aproximação’, uma vez que decorre da necessidade sentida pelas policias e pelas populacoes de inverter o conceito base que preside às políticas centralizadoras da segurança” (Guerra, 2007: 20).

O policiamento de proximidade é, em geral, centralizado, directivo, imposto de cima para baixo pela administração, não configurando, em muitos casos, uma verdadeira adordagem comunitária à resolução dos problemas. O policiamento comunitário é normalmente concebido e desenvolvido ao nível local, implica a partilha de responsabilidades entre diferentes parceiros e procura abordar problemas que ultrapassam as concepções tradicionais da segurança. O policiamento comunitário é, em geral, característico dos países anglo-saxónicos que não foram submetidos a influência directa das invasões napoleónicas e a implementação das noções de Estado centralizado, onnipotente e onnipresente (o modelo cívil e administrativo da Europa continental e também designado modelo do Código Napoleónico ou *Civil Law*).

Da mesma forma, existem autores que demarcam o policiamento comunitário do policiamento orientado para o problema (*problem-oriented policing* – POP), sendo que a diferença mais comumente salientada, reside no facto do policiamento comunitário recorrer à parceria com a comunidade para a resolução dos problemas, enquanto no policiamento orientado para o problema, embora admitindo esta possibilidade, não a vê como essencial para a resolução de todos os problemas.

Etimologicamente, “comunidade é um “estado (carácter) comum; instinto social, espírito de sociedade” e significa “qualidade do que é comum; conjunto de indivíduos que vivem em comum; o Estado” (Machado, 1977: 198). Portanto, dizemos que é

“comunitário” quando algo se refere à comunidade ou a ela é relativo. Robert Trojanowicz e Mark Moore (1988) reflectem sobre a evolução do significado do termo “community” na expressão “community policing” e ao citarem Saul Alinsky, defendiam que se começasse a entender “comunidade” em relação aos assuntos que enformariam uma determinada comunidade de interesses. O conceito de comunidade, para estes autores, pressupõe uma característica que, nos dias de hoje, não é fácil de encontrar, principalmente nos centros urbanos de maior dimensão: coesão social. Desta forma, torna-se óbvio que qualquer plano de segurança comunitária terá, obrigatoriamente, que começar por trabalhar esta componente. O seu desenvolvimento será tanto mais fácil, quanto menor for a dimensão da comunidade e quanto mais homogénea esta for. A coesão social, embora vital, não se consegue de um dia para o outro, pois, depende do estabelecimento de laços pessoais e assenta numa relação de confiança entre todos os elementos da comunidade – a título individual ou colectivo. Trojanowicz e Moore (1988) afirmavam que o “*external control can never substitute for internal control*”, ou seja, apenas numa comunidade onde exista coesão é que existirão verdadeiramente mecanismos sociais de controlo informal. São estes mecanismos que permitem a regulação social dos conflitos ou a prevenção da emergência de alguns tipos de crime/incivilidades quando as autoridades não estão presentes. No entender de Waring e Weisburd, pretende-se que a Polícia seja o catalisador de um sentimento local de propriedade no que concerne ao espaço público e de um incremento do controlo informal.

As origens do policiamento comunitário, enquanto filosofia policial, segundo as correntes mais tradicionalistas, remontam ao século XIX no Reino Unido na *Metropolitan Police* de Londres. A máxima de Robert Peel, *a polícia é o público e o público é a polícia*, quando em 1829 convenceu o Parlamento Britânico a criar a Polícia Metropolitana na capital, tratou-se de uma inversão dos postulados até então vigentes na organização policial: a Polícia passou a estar sobretudo ao serviço da comunidade e dos cidadãos e não prioritariamente a servir os interesses do Estado. Muitos autores afirmam que os princípios de Robert Peel inspiraram as correntes reformistas da década de 60 e 70 do século XX no sentido de reaproximar os objectivos policiais das necessidades das comunidades e é nesta época que se pode verdadeiramente falar na génese do policiamento comunitário, tal como ele é hoje entendido.

Apesar da panóplia de trabalhos apresentados por inúmeros estudiosos desta matéria, continua a não ser consensual a apresentação de uma definição única relativamente ao conceito de policiamento comunitário ou de policiamento de

proximidade. Com efeito, a única certeza parece apontar para o facto de se tratar de uma filosofia de policiamento, que apresenta características eminentemente dinâmicas, de co-responsabilização e de parceria entre diversos actores, apenas adquirindo a sua verdadeira dimensão na sua aplicação prática a uma dada realidade. Ainda assim é possível encontrarmos algumas tentativas de definição por parte de alguns dos mais proeminentes estudiosos desta matéria. Para Trojanowicz e Buquereaux consiste em “uma filosofia e em uma estratégia organizacional que promove uma nova parceria entre as pessoas e a sua Polícia. Fundamenta-se no pressuposto de que a Polícia e a comunidade têm que trabalhar em conjunto para identificar, priorizar e solucionar problemas contemporâneos como o crime, a droga, o medo do crime, a desordem física e social e o declínio geral do bairro, com o objectivo global de melhorar a qualidade de vida” uma filosofia e estratégia organizacional que promove uma nova parceria entre a polícia e a comunidade, de forma a trabalharem juntas para identificar, hierarquizar e resolver problemas, com o objectivo de melhorar a qualidade de vida nas comunidades (...), não sendo cosmética, nem uma panaceia” (Trojanowicz & Buquereaux, 1990: 14-24). Trata-se de um conceito que “desafia todos os elementos a descobrir formas de expressar esta nova filosofia no seu trabalho, conciliando a necessidade de manter uma resposta policial imediata e efectiva a incidentes criminais isolados e a emergências, e a necessidade essencial de explorar novas iniciativas proactivas destinadas à resolução de problemas antes da sua ocorrência ou evolução” (Trojanowicz & Buquereaux, 1994: 6). Normandeau refere que consiste em uma “abordagem filosófica, organizacional e operacional da polícia, tendo por base o trabalho em parceria com a colectividade” (Normandeau, 1998: 10). Para Monjardet é “um modelo que reconhece que a segurança não é missão exclusiva da polícia, mas que ela deve ser co-produzida com os cidadãos, associações locais, etc., transformando as necessidades expressas ao nível local no principal princípio de hierarquização das prioridades policiais” (Monjardet, 1996: 251).

Para diversos autores, os factores que conduziram ao modelo comunitário ou proximal de Polícia apontam a restrição da função policial ao combate ao crime, a excessiva confiança no factor tecnológico, o isolamento dos agentes policiais no interior dos carros-patrolha em detrimento do contacto com os cidadãos, a preocupação gerada pela violação dos direitos humanos por parte dos polícias e pela alienação social da

polícia, e o insucesso na reaproximação da sociedade através de programas de relações públicas (Trojanowicz, 1998: 87)<sup>248</sup>.

Este modelo é assim no fundo, no seu âmago, um prestador de serviços de segurança, em função das necessidades do cidadão, procurando a sua participação no alcance de tais desígnios, procurando criar assim na sociedade uma verdadeira cultura de segurança (Gomes, 2001), embora tal desiderato não seja fácil de atingir. Importa pois salientar que nos modelos comunitários, e ao contrário do que acontece nos modelos autoritários, o Estado tem consciência que nunca conseguirá satisfazer as necessidades da comunidade por completo, sobretudo em aspectos relacionados com a segurança – é impossível ter um polícia em cada esquina. Por isso abrem-se à sociedade, estabelecendo parcerias. Esta tomada de consciência para a incapacidade de assumpção de todas as necessidades da população, permitiu a estes países estabelecer, de forma consciente e organizada, acções de regulamentação e fiscalização que permitem, por exemplo, às empresas de segurança privadas e às próprias comunidades, serem parceiros activos na realização de segurança. Por outro lado, a sua coexistência no âmbito do conceito geral de segurança, surge como natural e pacífica, uma vez que a esfera de competências de cada um se encontra devidamente balizada e limitada, cada um sabendo precisamente até onde poderá ir.

Ao invés, nos países autoritários é difícil assumir esta carência estatal, pelo que procuram evitar ao máximo atribuir competências à esfera privada e à própria sociedade. Porém, face à incapacidade do Estado responder às necessidades dos cidadãos, essas actividades foram-se desenvolvendo mas, desta vez, à margem de qualquer actividade regulamentar que lhe confira credibilidade e, consequentemente, à margem de qualquer fiscalização e coordenação. Por estas razões, poderemos nos nossos dias encontrar, no mesmo país e inseridos no mesmo conceito de segurança interna, uma panóplia de diferentes estruturas policiais – prevenção, investigação, estrangeiros, informações, marítima, municipal, etc. – onde as competências notoriamente se sobrepõem e a coordenação se mostra difícil de alcançar. Na esfera

---

<sup>248</sup> No entanto, um argumento forte poderá também ser aduzido quanto às mais-valias das novas tecnologias para o estreitar das relações entre as forças policiais e a comunidade. De facto, enquanto os carros-patrolha isolaram os agentes policiais em determinados aspectos, o telefone fixo e posteriormente o móvel geraram mais contactos, incrementando a intervenção policial em disputas e problemas domésticos e privados. As comunicações telefónicas podem accionar de forma imediata para intervirem no espaço privado (Walker, 1999).

privada, por outro lado, assiste-se ao crescimento galopante das actividades de segurança privada, ao nível de estruturas físicas e de segurança pessoal.

Esta filosofia de matriz anglo-saxónica, caracteriza-se pela descentralização e grau de autonomia que concede às estruturas localizadas no nível mais baixo da estrutura orgânica policial, correspondente, normalmente, a uma área territorial limitada. Para além das estruturas, há uma nítida preocupação em dotar o agente policial, que desempenha o serviço policial efectivo de rua, de uma autonomia e responsabilidade tal que lhe permita, com independência e sem a necessidade de recorrer ao parecer delatório da estrutura hierárquica, mostrar capacidade de iniciativa e eficácia perante um problema que lhe é apresentado pela comunidade. Desta forma Trojanowicz, Kappeler, Gaines e Buquereaux (1990) referem a importância da consciencialização organizacional para conferirem prioridade aos elementos de *linha* em detrimento dos elementos de *staff*, no desencadear desta nova personalização do serviço policial. O policiamento comunitário promove uma modificação na excessiva ênfase anteriormente atribuída ao crime, sendo agora redireccionado para questões relacionadas com desordens e problemas que afectam o quotidiano da comunidade, procurando devolver-lhes um clima de segurança, ordem e confiança nos lugares públicos. Estas novas estratégias policiais apelam a um novo papel da Polícia, uma vez que os elementos policiais passaram a zelar pela paz e ordem (enquanto *Peace officers*), em detrimento do estrito cumprimento da Lei. Apesar deste optimismo por parte de diversos autores, paira também a possibilidade das forças policiais de cariz local ou municipal serem tendencialmente mais manipuláveis. McLaughlin defende que “*‘democratic localism’ provides us with the intriguing possibility that policing will be radicalized, politicized and particularized in unpredictable and very possibly uncomfortable ‘raw in tooth and claw’ ways with the conceptualization of ‘accountability’ becoming a micro-polis matter of political debate, negotiation and provisional settlement*” (McLaughlin, 2007: 196).

Tal como nos refere Fisher (1998: 2) “o polícia surge agora na comunidade com uma presença social omnipresente, não só para responder a questões relacionadas com a aplicação da lei e da ordem, mas num vasto conjunto de acções directa e indirectamente relacionados com a segurança comunitária e a qualidade de vida local”. Relativamente ao sistema de policiamento ele é essencialmente assente em pressupostos de proactividade, numa clara tentativa de prevenir a ocorrência de ilícitos que mais preocupam a comunidade. Neste ponto, numa tentativa de demonstrar as diferenças

entre o policiamento tradicional e o novo modelo comunitário, Trojanowicz e Carter (1988, citados em Fisher 1998, pp. 118), referem o seguinte: *traditional crime control policing, by definition, required an incident (crime) to occur before the police would reactively initiate a response or any form of intervention; otherwise, it would rely passively on the mechanisms of preventative patrol, primarily building on its deterrence effects. Community police called for the addition of a vital proactive element to the traditional reactive role of the police...exploring new ways to protect and enhance the lives of citizens*". Nesta perspectiva de proactividade, este modelo de policiamento pressupõe uma metodologia de trabalho essencialmente analítica (Fisher, 1998), uma vez que a identificação e a compreensão das causas ou origens dos problemas, permitirá uma actuação mais atempada e, conseqüentemente, mais eficiente.

No que diz respeito à concepção francófona de policiamento de proximidade, refere-se que na década de 90 do século passado começaram a introduzir-se lentamente estes princípios de policiamento de proximidade na polícia francesa. Foi um processo muito lento, verificando-se fortes resistências internas à introdução deste modelo, de tal modo que proporcionalmente foram poucos os polícias de bairro exclusivamente afectos a funções de policiamento de proximidade. Este modelo francês caracterizou-se por ser um modelo integrado, ou seja, o modelo de policiamento integra-se numa política mais vasta, que é a política das cidades, de que a polícia é apenas um actor, é uma parte importante mas não única (António, 2003: 18). A área de cada esquadra foi dividida numa quadrícula e em cada *îlot* ou quadrado existia um polícia responsável, quer pelas questões de prevenção e da mediação, quer pelas questões do combate à incivilidade e à pequena criminalidade. Esta permanência dos agentes durante um longo período de tempo num território específico leva a que o agente “deixe de se ver como um representante da autoridade” (Gomes, 2002: 45), o que, para vários autores, colocou em causa a necessária independência dos agentes policiais em relação aos problemas locais.

A polícia de proximidade, em França, desenvolveu uma vertente de investigação criminal e da polícia técnica, a que chamaram de *polícia técnica de proximidade*. Paulo Gomes menciona que “não basta apenas fazer uma polícia preventiva de proximidade, mas também estar próximo e ter uma atitude personalizada depois de ter ocorrido o crime: a vítima precisa também que haja uma face visível do investigador, reconforta-a saber quem é o agente que vai investigar o seu crime e saber que, a qualquer momento, pode contar com ele para a resolução do seu caso. (...). E é um modelo de policiamento que apela cada vez mais contratualização, à parceria com outros actores. (...). Por outro

lado, no âmbito do programa emprego-jovens, surgiram novas profissões de segurança e de mediação social: os adjuntos de segurança (ADS), jovens que desempenham funções de auxiliares de segurança sob a supervisão dos agentes policiais; e os agentes locais de mediação social (ALMS), que, na dependência da autarquia, fazem um trabalho social de gestão de conflitos.” (Gomes et al., 2001: 02). Contudo, segundo alguns autores, a experiência com os ADS não foi positiva, sobretudo devido a exemplos de má conduta, indisciplina, falta de experiência, passado duvidoso, etc. (Fenech, 2001). “Um relatório da Inspeção-geral da Polícia Nacional, passado praticamente em silêncio, mostra-se um tanto crítico a partir de uma experiência realizada desde Setembro de 1999 em 67 locais em 33 departamentos acessíveis. O relatório revela que a maioria dos funcionários ainda não se apropriou da doutrina da polícia de proximidade, muitas vezes até vivida como um simples aperfeiçoamento da *îlotage* tradicional... A responsabilização continua a ser um conceito vago... E a polivalência ainda está pouco desenvolvida... O contacto com a população melhorou no conjunto mais por razões quantitativas que qualitativas.” (Fenech, 2001: 73). Ainda de acordo com Georges Fenech, citando Alain Peurefitte, o modelo francês de proximidade caracteriza-se por definir cinco objectivos principais: a territorialização (bairros delimitados), a responsabilização (um responsável por cada sector territorial), o sistema de parcerias (no enquadramento dos contratos locais de segurança), o serviço público (melhor acolhimento) e a polivalência (dos polícias generalistas)” (Fenech, 2001: 74).

Entretanto, a partir de 1999 o programa de policiamento de proximidade estabelecido substituiu o *îlotage* pelo conceito de *quartier*. Mesmo a utilização dos *quartiers* caiu bastante em desuso, face ao aumento da criminalidade violenta e das desordens públicas nas grandes zonas suburbanas das principais cidades Francesas, designadamente em Paris. A territorialização traduz-se precisamente na necessidade na adaptação das políticas de segurança pública à realidade local, preconizando por isso a descentralização orgânica e a definição precisa de competências e áreas de actuação apropriadas. Desta forma, poder-se-á promover uma aproximação da Polícia aos seus cidadãos, permitindo um maior conhecimento da comunidade e dos seus problemas reais. Esta *proximidade* acabou por ser confundida em grande medida com serviço social, como desvio da missão primária das forças policiais e como algo imposto por uma entidade central a comunidades com carências básicas ao nível económico, da habitação, da educação, da saúde, etc.



Bastos Leitão preconiza que o policiamento de proximidade é “um modelo funcional assente no privilégio da «baixa polícia», preocupada com a criminalidade que afecta o cidadão, em que cada agente assuma a propriedade da sua esquina atento a todos os aspectos que atentem contra a qualidade de vida das comunidades – as incivildades, o sentimento de segurança, os primeiros sinais de degradação física e social. Que a proactividade seja valorizada profissionalmente através dos resultados obtidos (i.e. diminuição do sentimento de insegurança em contextos sociais ou situacionais bem delimitados) e não através de critérios de desempenho (i.e. número de detenções, contra-ordenações ou outros que não têm uma relação directa com os resultados pretendidos). Que o trabalho com os restantes parceiros sociais não seja um fardo, mas uma aposta estratégica preventiva que melhor alcança resultados de longo prazo. A sempre presente dicotomia entre especialização e generalização está apenas dependente das opções estratégicas e não de algum dogma definido *a priori*. Agentes a trabalhar em afectação geográfica necessitam de um leque de ferramentas vasto, logo aconselhando uma formação generalista habilitando-o com recursos técnicos, jurídicos, comportamentais, sociais para gerir um vasto espectro de situações de emergência ou não que quotidianamente se deparam ao agente” (Leitão, 2005: 135-138).

No caso francês, devido a uma definição pouco clara das metas a atingir, por não ter havido um equilíbrio entre o que é definido estrategicamente ao nível central com a realidade local e porque não foram detectadas as virtualidades e as potencialidades (análise SWOT) aquando da elaboração do projecto global, o cenário actual apresenta-nos um insucesso nas políticas desenvolvidas conforme refere Fenech quando diz que “a única reforma, apresentada como uma revolução cultural, que viu efectivamente a luz do dia foi a da polícia de proximidade, mas não tardará a deixar um gosto amargo de decepção e cepticismo. Porque, no fundo, nada mudou. Por mais que nos colóquios tenha sido declarada a guerra à delinquência, no terreno é o salve-se quem puder” (Fenech, 2001: 178).

Oliveira aponta também algumas contradições e disfunções ao policiamento de proximidade, referindo que o mesmo “faz apelo à polivalência dos agentes policiais, quando, face à actual complexidade dos problemas sociais, é cada vez maior a necessidade de especialização”. O mesmo autor aponta ainda que as organizações policiais que adoptam estratégias de proximidade têm maior dificuldade em ser geridas, face à autonomia atribuída aos agentes, na medida em que têm dificuldade em abandonar o modelo burocrático (Oliveira, 2006: 125). Para Normandeau, a polícia é

uma instituição tradicionalmente paramilitar que se opõe naturalmente ao modelo descentralizado do tipo comunitário (Normandeau, 1998: 27).

De uma forma sintética, como factores de inovação introduzidos pelos modelos de policiamento comunitário ou de proximidade, na linha da moderna governança, face às concepções tradicionais, salientam-se: a) a aposta na descentralização de competências e na reestruturação organizacional da Polícia, através da responsabilização – *empowerment* – dos diferentes níveis hierárquicos e funcionais e abandono da estrutura militarizada (Monjardet, 1996: 251); b) a procura da excelência, a simplificação de estruturas e a economia nos circuitos de comunicação (Oliveira, 2006: 41); c) o *outsourcing* ou delegação de responsabilidades para actores privados ou híbridos, a comercialização de serviços por parte das organizações policiais, a diversificação de formas de financiamento em período de restrição orçamental, a troca de informações entre as polícias e serviços privados (Dupont, 2007: 76-77); d) a implementação de estruturas para a inserção e participação dos cidadãos (Mozzicafreddo, 2000: 32), como reuniões entre a polícia, as autarquias e as associações locais, como o livro de reclamações e caixas de sugestões, etc.; e) o alargamento do mandato da Polícia, a qual, para além de aplicar a lei, procura intervir para se obter a melhoria dos padrões de vida das pessoas; f) a resolução dos problemas de forma proactiva, imediata e no longo prazo, procurando identificar e tratar as causas subjacentes; o investimento em programas de apoio aos cidadãos mais vulneráveis e não apenas em contexto criminal; g) o esforço para o recrutamento de mulheres e de minorias para a Polícia (Skolnick & Bayley, 1988: 93); h) o investimento na melhoria das competências dos agentes policiais através de inovação na formação, modificando os métodos de avaliação e da própria acção disciplinar.

Porém, são vários os dilemas da implementação de modelos proximais e de governança da segurança. As parcerias acabam por ser uma estratégia inter-organizacional, que se opõe, de certa forma, aos princípios managerialistas que se centram no interior da própria organização (Rhodes, 1996: 652-667). Por outro lado, na actividade policial nem tudo é susceptível de ser mensurável (Oliveira, 2006: 44), podendo a cultura da definição desenfreada de objectivos colidir com os princípios da proporcionalidade e da legalidade.

Outro constrangimento que opõe o modelo gestor ao policiamento de proximidade consiste na “subalternização do cidadão em detrimento do cliente” (Mozzicafreddo, 2000: 28), como se a relação entre a polícia e o público tivesse uma

natureza comercial e a segurança fosse um mero produto e não um direito fundamental. Assim, para fazer face às contradições das reformas managerialistas é defendida por alguns autores a tese de necessidade de definição de critérios de desempenho e no diálogo permanente entre os prestadores de serviço e o público (Crawford, 1998: 82).

Na perspectiva de Patterson (2002), um dos erros amplamente cometidos quando se tenta implementar um projecto deste tipo é a falta de planeamento. O rumo que um projecto desta natureza assume é determinado, amiúde, na opinião do autor, em função da verba disponível e da necessidade de apaziguamento de certas comunidades do que de um plano de desenvolvimento estratégico. Outro erro muito comum será o carácter limitado com que se implementa um projecto de policiamento comunitário, tanto ao nível do número de comunidades como de equipas especializadas. Provavelmente, um dos maiores constrangimentos à efectiva aplicação do modelo é a falta de eficiência, associada usualmente à escassez de efectivos por parte das forças policiais. Para além de Patterson, diversos autores têm apontado outras limitações: Mirsky (2009) ressalta a ambiguidade da missão, Gianakis e Davis (1998) destacam o conflito institucional relativamente aos novos padrões de avaliação do desempenho dos polícias ou das organizações e Trojanowicz e Carter (1988) salientam a corrupção, entre outras.

Em Portugal também se tem caminhado para novas abordagens e modelos de policiamento. Após diversos anos de implementação de projectos locais, por iniciativa essencialmente individual, a PSP implementou em 2006 o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP), através da Directiva Estratégica n.º 10/2006 de 15 de Maio, da Direcção Nacional, o qual, começou com 22 projectos-piloto ao nível nacional e que se encontra neste momento em fase de expansão a 60% do dispositivo. O PIPP nasceu da necessidade de coordenar os projectos espalhados que até então vinham a ser implementados localmente pela PSP, de re-equacionar o papel dos elementos afectos a “programas especiais de prevenção” e do *patrulheiro* tradicional cuja intervenção se demonstrou ser, ao longo dos anos, essencialmente passiva, aleatória e casuística, bem como de racionalizar os recursos humanos e materiais existentes e responder com qualidade às necessidades dos cidadãos. Procura transformar os agentes policiais das equipas de proximidade de apoio à vítima (EPAV) numa espécie de generalistas-especialistas. A avaliação externa a que o PIPP foi sujeito por intermédio da Universidade Nova de Lisboa é um facto inovador em si mesmo, pois tratou-se de um dos poucos projectos da PSP a ser avaliado de forma científica durante a respectiva fase de implementação. Embora não tenha sido concebido na sequência de uma

verdadeira mudança organizacional, configurou uma transformação quanto à prioridade conferida à vertente da prevenção, tanto em termos de alocação de recursos materiais, como ao nível da formação.

Para Pedro Clemente, “o sentimento de insegurança não brota exclusivamente da actividade criminosa, provindo das incivildades geradas no seio da urbe e da falta de uma visão de prevenção situacional na construção de equipamentos sociais e de imóveis destinados a fins habitacionais. O nível de segurança no seio de uma colectividade depende do meio social envolvente. O primeiro passo assenta na prevenção situacional e a qual passa pela admissão da preocupação securitária na construção das novas urbanizações” (Clemente, 2000: 61-62). Decerto, a prevenção situacional ou prevenção da insegurança “põe o acento tónico na redução das oportunidades” criminógenas, mobilizando “a participação dos particulares na realização de uma missão de segurança”, sem criar na “vida social uma espécie de obsessão securitária” (Gomes, 1999: 25-27).

Contudo, a polícia nunca abandona a prevenção social, na medida em que esta age sobre as motivações criminais do delinquent, daí a realização de acções de sensibilização junto das crianças, face ao flagelo da droga e à sinistralidade rodoviária. Deste modo, a melhoria da qualidade da acção das Forças de Segurança assenta na concretização de programas de policiamento de proximidade orientados para os problemas concretos, sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis aos fenómenos de insegurança. O policiamento de proximidade é uma resposta aos sinais do tempo.

Hoje, é pacífico realçar a importância de identificar as causas geradoras da delinquência e encontrar soluções que evitem situações de risco para a comunidade local. Esta atitude de antecipação dos problemas conduz a uma implicação pessoal dos agentes das Forças de Segurança na resolução de conflitos e na procura de alternativas viáveis. Para isso, torna-se necessário a construção de redes de parcerias, com todas as forças vivas locais, de modo a que os problemas sejam abordados de uma maneira global e interdisciplinar. A realidade social é dinâmica, por conseguinte, o modelo de policiamento tem de adaptar-se às mudanças do meio envolvente, para ser eficaz. A crescente diversidade social e cultural do mundo globalizado reflecte-se nos padrões de actuação policial, daí a emergência dum policiamento centrado nas comunidades locais, assentes em práticas inovadoras, assente na implementação de sectores de policiamento em áreas específicas e na promoção de sinergias com entidades públicas e privadas e associações locais de cidadãos.

Na gestão operacional da prevenção criminal será, deste modo, crucial o desenvolvimento de parcerias público – privadas, a inter-ligação entre as forças de segurança e as autarquias, associações de cidadãos, direcções executivas das escolas, associações de estudantes e de pais, associações de comerciantes, associações de idosos e de cidadãos portadores de deficiência, estabelecimento de protocolos com universidades para efeitos de realização de estudos científicos nas áreas da segurança e prevenção, a realização de reuniões e iniciativas periódicas com os líderes comunitários dos bairros problemáticos e com minorias étnicas. A articulação entre as forças de segurança pública nacionais, as polícias municipais e as empresas privadas de segurança são também extremamente importantes. Estas parcerias deverão priorizar a co-produção de segurança, o recurso a novas tecnologias, a identificação das causas da criminalidade, das incivilidades e comportamentos desviantes, a adopção de estratégias de trabalho comunitário, de forma a melhorar a qualidade dos espaços públicos e a reduzir as zonas menos atractivas e com sinais de abandono ou de destruição (Elias, 2008: 443-491).

A prevenção criminal em Portugal passará igualmente pela implementação de planos/programas integrados de policiamento de proximidade, desenvolvidos autonomamente por cada uma das Forças de Segurança (PSP e GNR), dada a diferença das respectivas culturas organizacionais e as especificidades das respectivas áreas de actuação.

Os principais objectivos dos modelos de policiamento de proximidade reportam-se: à melhoria da qualidade do serviço prestado, logo, à elevação do padrão de vida dos cidadãos; à orientação da acção policial para a resolução dos problemas da comunidade local; e a aumentar o grau de integração das Forças de Segurança na comunidade local. Conforme refere Sebastian Roché, “colocar os agentes policiais onde se encontram os problemas, «metropolizar» a segurança pública, coordenar as forças de segurança e de justiça, articular localmente com acções de prevenção, (...) constituir mecanismos-piloto de avaliação da eficácia dos dispositivos, impregnar os quadros de trabalho baseados em parcerias, desde a sua formação inicial, e, enfim, fundar um novo projecto para o futuro da Polícia, constituem acções difíceis e duradouras. Elas não são todavia impossíveis” (Roché, 2005: 294).

Todavia, Bayley aponta a dificuldade de sedimentação do policiamento comunitário, devido a alguma resistência no seio das organizações, referindo que “muitos casos de menor sucesso dever-se-ão mais a falhas na implementação do que a

defeitos do modelo [em si mesmo]. O policiamento comunitário requer uma revisão substancial das prioridades organizacionais. Preconiza mudanças, novos estilos de supervisão e novos métodos de avaliação do desempenho. Embora pareça apelativo, poucos políticos têm a coragem para imporem este modelo nos departamentos policiais mais relutantes em o adoptarem” (Bayley & Shearing, 1996: 586-606). Por isso, o PIPP na PSP para ganhar raízes e sustentabilidade implicará, a curto/médio prazo, de uma alteração de algumas estruturas internas da organização, mudanças na comunicação e nos comportamentos, um maior envolvimento das lideranças, a definição de indicadores de resultado e respectiva avaliação.

Entretanto, surgiu na década de noventa do século passado um novo *leitmotiv* designado por Policiamento orientado pelas informações (POI). De uma forma sintética, pode-se referir que o POI consiste numa “ferramenta de gestão no processo de decisão recorrendo à análise sistemática de informação criminal, com vista a reduzir e prevenir o crime, procurando obter meios de prova de forma a orientar os recursos policiais e projectos de parceria” (Ratcliffe, 2003: 1-2). Consubstancia-se em quatro elementos cruciais: a definição de perfis de autores de crimes e de desordens; a gestão de *hotspots* dos crimes e incidentes de ordem pública; a investigação da ligação entre séries de crimes e de incidentes de ordem pública; e a aplicação da prevenção situacional com recurso a parcerias com entidades externas.

Esta técnica baseia-se na premissa de que o crime não se distribui aleatoriamente, daí a acção policial ser orientada para identificação de suspeitos, para os locais e horários de maior incidência criminal e não para os crimes em si, com recurso a meios abertos e encobertos, para melhor diagnosticar as causas, relações e consequências destes fenómenos criminógenos (Ratcliffe, 2003: 2). O POI recorre a metodologias científicas de análise, de forma a redireccionar o policiamento, bem como para prevenir e reduzir o crime e a identificar os seus autores. Investe na colheita e tratamento de informação de forma sistemática (Tilley, 2005: 3-4), em especial na identificação de delinquentes recorrentes, nas relações entre eles, nos seus planos e *modi operandi*.

Deste modo, na nossa opinião, o POI trata-se de uma técnica conceptual com uma dimensão eminentemente instrumental, não se configurando como o produto final do policiamento, mas como um meio para ser atingida uma melhor eficiência e eficácia na acção policial. O POI encontra-se claramente alinhado com a nova governança da segurança, pois tem uma lógica intra-organizacional, preconiza criatividade, uma gestão racional apoiada nas novas tecnologias (*crime mapping*, geo-referenciação dos recursos

policiais e de *hotspots*, *data mining*, sistemas de previsão criminal, estabelecimento de perfis e de padrões, etc.), procura a excelência, o estabelecimento de parcerias e uma boa relação com a comunidade.

O POI articulado com uma filosofia de Policiamento de Proximidade ou Comunitária poderá mais facilmente obter informações, bem como alimentar ou retroalimentar os subsistemas de investigação criminal, de ordem pública e de prevenção, potenciando assim a melhoria da qualidade do serviço policial. Com efeito, para Sirpa Virta, “o POI e o Policiamento de Proximidade são complementares; a implementação de processos de gestão através das informações – recolha de notícias, análise estratégica, identificação de alvos, troca de informações – são muito válidos na melhoria da capacidade do policiamento comunitário; este constrói confiança e uma boa relação entre a polícia e o público, e a confiança na polícia é uma pré-condição para o sucesso da recolha de informações entre os cidadãos” (2008: 15-41). Na actualidade, a questão da conjugação entre o policiamento de base comunitária e o POI coloca-se com grande acuidade no Reino Unido, na Alemanha, em França e nos Países Nórdicos, dada a necessidade sentida pelos respectivos governos em aproximarem-se das comunidades multi-étnicas de imigrantes de primeira, segunda e terceira gerações, palcos privilegiados para a génese da radicalização e para o recrutamento por parte das multinacionais do terrorismo. Nesse sentido, o próprio Plano de Acção da União Europeia para o Combate ao Terrorismo inclui no objectivo estratégico da “prevenção” a necessidade de promoção da formação de quadros policiais na vertente de policiamento comunitário.

Será que se consegue desenvolver um POI se a comunidade for avessa à cooperação e à celebração de parcerias com a polícia e outros actores sociais? E será o policiamento de proximidade bem sucedido sem se proceder à recolha e tratamento de informação que ajude a gerir os recursos e tácticas policiais? – Não nos parece possível implementar com sucesso um POI se não estiverem criados os vínculos de proximidade com os cidadãos. O «guarda-chuva» de todo o sistema deve ser, na nossa opinião, um modelo integrado de policiamento que invista na implementação de protocolos de procedimento e na coordenação entre as valências policiais de ordem pública, de prevenção e investigação criminal e de informações, na análise sistemática de notícias e no processamento de informações, de forma a (re)direccionar os recursos policiais de um modo racional, a fomentar a confiança dos cidadãos e a co-produzir segurança com diferentes actores.

Mas afinal o policiamento reactivo não cumpre o seu papel? Para que serve e a quem serve o policiamento comunitário ou de proximidade? E porque é que a Tutela Política e as Polícias recorrem a estes paradigmas? – Por um lado, devido ao aumento da pequena e média criminalidade que gera pressão política e social, questionando a acção governativa e a acção das Polícias e dos Tribunais e exigindo a implementação de políticas públicas que contribuam para a melhoria do sentimento de segurança dos cidadãos. Por outro lado, para a criação de *leitmotivs* capazes de responder às dinâmicas sociais hodiernas, dado que os modelos tradicionais de polícia parecem ser incapazes para fazer face à “nova criminalidade” caracterizada pela imprevisibilidade, pela fluidez, pelo recurso às novas tecnologias, pelas combinações complexas de meios e *modi operandi* e por um esbatimento crescente das fronteiras entre crime de massa e crime organizado<sup>249</sup>.

A resposta é, assim, positiva. Com efeito, associado à ideia de policiamento comunitário ou de proximidade, “fala-se cada vez mais nas polícias do mundo ocidental, em procura da excelência no serviço policial, em melhoria dos processos de gestão de recursos humanos” (Gomes, 2001: 1) e na adopção de rótulos como “reengenharia, o cliente-utente, gestão estratégica, externalização, parcerias, desempenho, produtividade, qualidade, *outsourcing*, *marketing*, privatização” (Leitão, 2005: 135-138).

Em termos gerais, refere-se que na génese da emergência dos novos modelos e técnicas de policiamento, para além do referido atrás, se encontra uma multiplicidade de factores sócio-económicos, político-institucionais e policiais: a globalização; o impacto do urbanismo na segurança dos cidadãos; a explosão demográfica nas zonas urbanas e suburbanas; o aumento da qualidade de vida; o maior individualismo e anomia nas cidades; a crise dos órgãos tradicionais de regulação social; as migrações e a imigração; as alterações sócio-demográficas das cidades, patentes no envelhecimento da população e na fixação de comunidades multi-étnicas em zonas determinadas; a consagração de mais direitos de cidadania; os novos papéis do Estado; as polícias consideradas como novo domínio de intervenção política; a crise das finanças públicas e do Estado-Providência; a reforma da administração pública; a cultura da avaliação e a procura de mais produtividade, eficácia, eficiência e excelência; a crise de eficácia e de legitimidade das organizações policiais; a necessidade de encontrar novas respostas ao crime e insegurança; a carência de recursos humanos e materiais nas polícias que as leva

---

<sup>249</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho da U.E. e ao Parlamento Europeu – Prevenção da Criminalidade na União Europeia COM (2004) 165 final (2004/C 92/02).



a apostar na qualidade já que as restrições orçamentais limitam a quantidade; a concorrência entre polícias e entre estas e o sector privado da segurança; as tecnologias da informação e a investigação científica no apoio à actividade policial e as dinâmicas reformadoras na gestão estratégica geradas pelas novas lideranças policiais.

A governança da segurança enquadra-se numa conjuntura de mutação dos arquétipos tradicionais, segundo os quais, a definição de objectivos, análise de risco, a avaliação das causas dos problemas. Os novos modelos de policiamento e as diferentes configurações de policiamento de proximidade ou comunitário apostam na formação dos agentes policiais para as questões da prevenção situacional, de modo a que estes identifiquem as incivildades e problemas que possam ter um impacto negativo no sentimento de segurança dos cidadãos ou na criminalidade real (ex: abandono de seringas na via pública, iluminação pública deficiente, *graffities* e outros danos no mobiliário urbano, casas e carros abandonados, lixo na via pública, fugas na rede pública de abastecimento de água, etc.). Os polícias “para além de serem o garante da segurança e ordem pública, assumem o papel de conselheiros, facilitadores e apoiantes da comunidade” (Trojanowicz & Buqueroux, 1998: 233), na mediação de conflitos e em acções de sensibilização junto de públicos de risco. A questão que se coloca, muitas vezes, é que a maior proactividade policial no diagnóstico destas situações e o seu encaminhamento, nem sempre resulta na sua resolução, provocando uma espécie de «engarrafamento» das entidades competentes (municípios, por exemplo). A solução para os problemas ocorre, frequentemente, fora do quadro legal das competências dos actores institucionais da segurança (Oliveira, 2006: 69).

Mas será que os cidadãos estão preparados para participar nas parcerias? Será que os parceiros estão interessados e preocupados em apresentar problemas ou propostas relevantes para a actuação policial? Em Portugal os cidadãos mais participativos nem sempre são os mais esclarecidos, daí que a escolha dos parceiros, a definição clara de objectivos e de responsabilidades e a sua monitorização seja fundamental para o sucesso destas sinergias. Verifica-se também uma redefinição das funções do Estado face aos municípios e ao sector privado. Trata-se de uma contratualização entre o Estado e os seus parceiros na área da segurança, devido ao reconhecimento de que o Estado não pode agir de forma isolada e unilateral, exigindo assim a co-produção da segurança entre a oferta pública e a oferta privada e/ou local de segurança. Com efeito, o poder central tem delegado crescentes competências nas autarquias; veja-se o exemplo dos contratos locais de segurança, da fiscalização e regularização de trânsito, de funções de

polícia administrativa, da segurança de espaços públicos e de acesso ao público, tendo o número de agentes das polícias municipais e de funcionários das empresas de segurança crescido de uma forma exponencial. Perante esta nova conjuntura, para alguns autores, “o crescimento da privatização da segurança leva ao aprofundamento da desigualdade no acesso à segurança” (Bayley & Shearing, 1996: 602), na medida em que as classes mais favorecidas pagam para ter mais e melhor segurança.

O aumento do número e tipologia dos actores que produzem e distribuem o “bem” segurança no plano supranacional marca igualmente a contemporaneidade. A influência global da ONU (Giddens, 2005: 49) e regional de diversas organizações internacionais, entre as quais a U.E., operacionaliza-se através da criação de sistemas de informação, redes de peritos e “pontos de contacto” (ex. Interpol, Europol, Frontex, Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, etc.), desenvolvem um manancial de programas de cooperação, de planos de acção e de decisões/recomendações, tendo em vista garantir a segurança colectiva, fazendo com que a segurança dos Estados dependa, cada vez mais, de tais mecanismos, facto que constitui simultaneamente um paradoxo e um desafio para a soberania dos Estados-Nação.

Finalmente, refere-se o alargamento do espectro da segurança do Estado para os cidadãos. Estes são chamados a reconstruir formas de controlo social de proximidade (Oliveira, 2006: 72), bem como para preencher o vazio de um Estado distante e de mecanismos de regulação cada vez mais disfuncionais, daí que os sectores locais da educação, da saúde, do apoio social, dos transportes, da limpeza e recolha de lixo, sejam envolvidos, com vista a trabalharem em conjunto para a resolução de problemas que têm causas e consequências multidimensionais. O policiamento de proximidade, alinhado com as tendências recentes da gestão da segurança, procura encontrar soluções locais para os problemas locais, recorrendo a um conhecimento técnico, devidamente consubstanciado em estudos e avaliações. Resultados concretos? Nesta conjuntura, o Estado reforça o seu papel na coordenação, avaliação e regulação da constelação de actores que produzem segurança; todavia, não o poderá fazer, como no passado, de forma autoritária e centralizada, mas aprender a dosear e diversificar os meios empregues nesta nova governação da segurança (Dupont, 2007: 80).

Também é verdade que, conforme salientam Miller e Rudnick (2008), não nos devemos agarrar a modelos rígidos – quase dogmáticos – a coberto da aplicação de uma palette (ainda que louvável) de denominadas “boas práticas”. Porquanto, a segurança comunitária não é uma “*one-size-fits-all venture*”. Ou seja, o que poderá funcionar num

condomínio fechado poderá não ser, necessariamente, o indicado para uma zona residencial planificada de grandes dimensões. Daí a importância dos inquéritos à comunidade, no sentido de identificar as suas necessidades e objectivos no que concerne à segurança, embora como já foi referido, estes inquéritos não possam ser o único instrumento legitimador dos programas de policiamento operacionalizados. Este congregar de esforços entre Polícia e comunidade nunca será suficiente para cumprir o objectivo da segurança se esta não for entendida de forma integrada e integradora, como mencionámos anteriormente. Enquanto não houver uma definição clara nesta matéria, na nossa opinião, os países ver-se-ão na contingência de “atirar” recursos aos problemas e de não os ver resolvidos. Diversos autores referem que *“in a time when the public distrusts the government and a lot of people live in poverty, it would be naïve to think that concepts like community oriented policing themselves can noticeably reduce crime. That is why community policing may be a useful element only within the framework of general and complex improvement of economic and social situation in the country”* (Habberfeld, Walancick, Uydess & Bartels, 2003: 7). Neste contexto, políticas de segurança pública transversais às diversas áreas de actividade do executivo, como a educação e o emprego, são tanto ou mais importantes que a ferramenta da “segurança interna”.

#### **IV.5. Retórica Política e Modelos Comunitários**

A retórica política e da hierarquia policial é um factor crítico para a compreensão dos processos de adopção de modelos comunitários ou de proximidade. Por exemplo: a os inquéritos locais sobre vitimação e as avaliações em relação aos sentimentos de insegurança nas comunidades são cada vez mais recorrentes, “para determinar o que perturba o público e quais são os seus objectivos” (Marenin, 1989: 75), sendo utilizadas politicamente como função legitimadora, para justificar a adopção de determinadas medidas preventivas. Os governos e as forças policiais utilizam diversos chavões e *leit motivs* no seu discurso, sendo “a autonomia face ao poder político construída através da criação da imagem da instituição policial como um sinónimo de comunidade e de vizinhança, como uma espécie de *big brother* que compreende as necessidades locais” (Murphy, 1988). Da mesma forma, “em face da crescente diversidade social, a retórica da especialização e autonomia é baseada num suposto conhecimento intuitivo das necessidades essenciais da comunidade por parte da Polícia” (Kappeler & Kraska,

1998). Trata-se de uma construção social dos problemas da comunidade, assumindo-se as forças policiais como uma entidade que confere coerência às necessidades de uma comunidade cada vez mais caracterizada pela diversidade e multiculturalidade, facto que se constitui como um paradoxo que pode gerar efeitos perversos para os cidadãos, para a Polícia e para as entidades parceiras.

Quanto à questão da herança de Robert Peel (uma espécie de regresso à ideia dourada dos modelos de policiamento), diversos autores consideram que essa concepção constitui um mito instalado em diversos estudos na área das ciências policiais. De facto, *“like the rhetorics of accountability and community, the historical myth of community policing helps to justify present community oriented policing practice by suggesting that in some golden historical past, policing served the community, police officers were equals amongst equals, citizens policing citizens”* (Brogden & Nijhar, 2005: 67).

Os defensores das teorias tradicionais sobre policiamento comunitário apresentam recorrentemente a época de Robert Peel no Reino Unido como a origem deste modelo, altura em que alegadamente existiriam realmente «polícias de giro» ou os tradicionais patrulheiros, verificando-se uma relação de empatia e de parceria entre esses agentes e a população. Trata-se, em grande medida, de uma visão romanceada do século XIX e do serviço policial para legitimar um modelo de policiamento, incorrendo-se, deste modo, num erro ao ser invocada uma tradição e uma realidade que nunca existiram de forma generalizada.

A ideia de apoio do público ao policiamento de proximidade ou comunitário constitui também uma «verdade feita» que nem sempre se verifica na realidade. As forças policiais ao monopolizarem o processo de decisão na comunidade podem limitar a diversidade das respostas possíveis para fazer face ao crime e aos problemas não criminais que afectam as pessoas. Muitas vezes, algumas propostas dos cidadãos e das autarquias para resolver certas questões não se adequam à agenda pré-definida pelo Governo e/ou pela Polícia (ou porque são consideradas dispendiosas, ou porque fragilizam as forças policiais na medida em que as desviam da sua missão prioritária e implicam um grande empenhamento de recursos humanos, ou porque limitam a discricionariedade dos agentes policiais porque não utilizam recursos policiais, etc.). Frequentemente verifica-se uma desconformidade entre os objectivos definidos pelo poder central, os municípios, as forças de segurança, as comunidades e as empresas privadas, facto que leva a que nem sempre o público e as entidades locais se revejam nos projectos de prevenção da criminalidade e de policiamento desenvolvidos. O ideal é

assim que se verifique um apoio por parte dos cidadãos, mas, muitas vezes, por deficiências na implementação dos modelos de policiamento, este não acontece com a amplitude que seria desejável.

Em relação ao mito da ligação das forças policiais com as redes informais de controlo, é necessário ter presente que, embora a mesma seja importante, esta não se verifica de forma tão abrangente como é, por vezes, assumido e há que ter em consideração que a eficácia da prevenção criminal não passa necessariamente por este estreitamento das parcerias, mas pela existência em si mesma de uma plêiade de instâncias de regulação e controlo social. De facto, diversos autores suportam esta concepção de que o meio social desempenha um papel crucial através de mecanismos informais: *“public peace (...) of cities is not kept primarily by the police, necessary as the police are. It is kept primarily by an intricate, almost unconscious network of voluntary controls and standards among the people themselves, and enforced by the people themselves”* (Jacobs, 1961: 31-32). A segurança e ordem pública são mantidas não pela presença de meios de coerção, mas pelo consenso implícito em relação a determinadas práticas. O reconhecimento por parte dos poderes públicos e em concreto pelas polícias, das redes informais existentes no seio da sociedade constituiu um avanço significativo para a implementação de modelos de policiamento de base comunitária. Porém, este facto coloca questões de grande sensibilidade sobretudo em países onde estas redes informais estão elas próprias envolvidas em actividades criminais, ou, por outro lado, em situações em que as Polícias utilizam estes contactos com as redes sociais para recolherem informação para fins políticos, sobretudo em Estados onde as forças policiais são vistas pelos cidadãos como violadoras da lei – referenciadas reiteradamente em casos de violação de direitos liberdades e garantias, tortura e ofensas à integridade física dos suspeitos ou testemunhas -, em casos de corrupção, de tráfico de droga, de envolvimento em redes de criminalidade organizada, etc., factos que por si só quebram a relação de confiança entre o Estado e a comunidade.

As opiniões também se dividem no que diz respeito à ideia pré-concebida da mudança organizacional promovida pelo policiamento comunitário. Alguns autores inclusive, defendem que “o policiamento comunitário não é diferente de outras estratégias policiais que procuram moldar e manipular a opinião pública” (Manning, 1988: 400). Na verdade, é mais fácil para as polícias persuadirem os cidadãos que se encontra a ser operacionalizado um policiamento orientado para a comunidade que irá reduzir a criminalidade, do que mudar a organização policial por dentro. Deste modo,

apesar de não se dever confundir a substância com a forma na implementação de novas metodologias de planeamento e de emprego de meios, o policiamento de proximidade e comunitário utilizam sempre alguma cosmética. O policiamento orientado para a comunidade constitui uma excelente ferramenta de relações públicas para uma organização que não consegue ‘resolver a criminalidade’, mas que procura garantir às pessoas que ‘está a fazer alguma coisa’ através da implementação de parcerias, do reforço da visibilidade policial em determinadas áreas, da especialização de quadros no atendimento à vítima, na intervenção perante determinados ilícitos, na identificação de incivildades que afectam os sentimentos de insegurança, etc. De igual modo, podem ser criadas expectativas poucos realistas quanto às capacidades acrescidas das forças de segurança resolverem problemas com a operacionalização destas metodologias, aumentando a complacência do público e a ideia de que os problemas apenas podem ser resolvidos com o aumento de recursos materiais e humanos dos serviços policiais.

O modelo de policiamento de cariz comunitário é sobretudo uma invenção anglo-americana, sendo «vendido» para diversos países como o único modelo possível para prevenir a criminalidade com eficácia e negada a legitimidade de outras alternativas, tanto no mundo ocidental, como no continente asiático, como em outras regiões do globo. Apesar de tudo, este policiamento tem tido uma expansão internacional impressionante, sendo adaptado, de acordo com as prioridades políticas e as necessidades locais, bem como com as expectativas das forças policiais e dos cidadãos. Muitas têm sido as histórias de sucesso, mas também se têm sucedido os projectos abandonados em grande medida por deficiências na sua implementação, gestão, monitorização ou avaliação.

O policiamento comunitário depende, em grande medida, de um conjunto significativo de mitos acerca dos modelos policiais nas sociedades ocidentais, os quais, foram sendo adoptados (no todo ou em parte) noutras latitudes do globo. Para Brogden e Nijhar esta mitologia inclui os seguintes chavões: a comunidade disponível para ser mobilizada; a responsabilidade local; a discrição profissional; a importância universal do policiamento comunitário; a retórica policial; a história da Polícia atribuir a Peel a origem do modelo comunitário; o apoio do público ao policiamento comunitário; a capacidade de relacionamento com redes informais de controlo; a mudança organizacional atribuída ao policiamento comunitário; o modelo anglo-americano e a incapacidade de reconhecer a existência de alternativas (Brogden & Nijhar, 2005: 47-

49)<sup>250</sup>. Se começarmos por analisar o mito da comunidade, parece ser claro que hoje em dia não existe só uma comunidade, mas uma pluralidade de comunidades – grupos sociais, étnicos, religiosos, etc. - no seio das grandes áreas metropolitanas. Segundo Brogden e Nijhar, “*community policing rests on the fundamental illusion of the community, a concept which mystifies and confuses more than it clarifies. It provides the illusion that sometimes exists. Given that this concept is the core of COP philosophy, reliance on it offers a chimera than substance*” (Brogden & Nijhar, 2005: 51). As forças policiais só são populares para aqueles que localmente esperam ganhar com a sua presença. Normalmente a acção policial coerciva exerce-se sobretudo sobre aqueles que se opõem à mesma. Nem todos os membros da comunidade querem o mesmo serviço de polícia ou o mesmo grau de visibilidade. Os cidadãos e as comunidades são sensíveis de forma diferente quanto à criminalidade e às incivildades. Não existe, portanto, uma voz “natural” no seio da comunidade, mas diversas vozes com necessidades divergentes. As comunidades de interesses são na melhor das hipóteses transigentes e só se manifestam em competição com aqueles que ameaçam os seus interesses.

---

<sup>250</sup> Brogden e Nijhar descrevem detalhadamente os mitos que na sua perspectiva caracterizam as concepções comunitárias: “***the myth of community***. Community Oriented Policing (COP) basis is of a local organic community (or one combined by interest) available to be mobilized to liaise with the police to prevent crime and resolve problems of social order; ***the myth of local accountability***. With the decline of local democratic community controls over the police, COP increases direct community involvement in policing issues. Community forums offer a more direct means of contact and consultation between community and police; ***the myth of professionally-informed enhanced discretion***. The commitment to problem-solving policing increases police discretion over courses of action and over what resources can be used in that solution. Such discretion is constrained by professional codes; ***the myth of the universal relevance of community policing***. COP is a flexible tool that can be used to advantage in most communities, independently of social class or of other social divisions; ***the myth of police rhetoric***. Local crime surveys, in particular, demonstrate officially the general community support for the goals and practice of COP; ***the myths of police history – Peelite origins, crime control and the technological mistake***. COP returns policing to the original principles of Sir Robert Peel and his concern with the police as an agency of crime prevention on behalf of all the community. Not merely (...) is COP a natural development of the original ideas of Peel, it represents the summit of the natural trajectory of policing in industrial societies, a convergence of policing ideas. Unfortunately policing in the past half century has diverged from that vision because it made technological mistakes in distancing itself from the public; ***the myth of public support for COP***. COP is widely welcomed in the community and meets a ready demand by local people who wish to participate in the policing of their communities; ***the myth of linking with informal networks of control***. COP allows the police to link with and revive the local informal community structures. It is consequently able to revitalize communities by dealing with the substance rather than with the formal character of community relationships; ***the myth of organizational change in COP***. While most commentators recognize that the traditional forms of police organization are not conducive to the implementation of COP, such problems are not a major obstacle; ***the myth of Anglo-American model – the failure to recognize alternatives***. COP operates with an ethnocentric unilinear trajectory of police development. The initial public order policing gives way to crime-fighting policing which in turn begets community policing. COP is a natural outgrowth of police history” (Brogden & Nijhar, 2005: 47-49).

Quanto ao mito do aumento da responsabilidade local, acompanhamos Van den Broeck quando o mesmo defende que um dos efeitos perversos do modelo comunitário é não permitir a participação de uma maior diversidade de actores, apesar das intenções, o de, por vezes, ultrapassar os representantes que reúnem legitimidade democrática e o de criar alguma desregulação: *“promising to honour democratic participation and self-regulation of the citizenry, free of paternalist and bureaucratic tutelage, the new multi-agency networks seem to turn out to provide less participation and more diffused regulation”* (Van den Broeck, 2002: 184). Outras questões se levantam neste âmbito, tais como o facto de normalmente se apresentarem como representantes da comunidade instituições, associações ou órgãos que carecem de legitimidade como representantes dos cidadãos ou pelo menos da comunidade como um todo (exemplo: minorias influentes, igrejas, organizações não-governamentais, associações de comerciantes, sindicatos, etc.). David Bayley defende, a este propósito, que o policiamento comunitário, muitas vezes, legitima a penetração nas comunidades de poderosos agentes económicos ou do governo, ao mesmo tempo que transforma os cidadãos em grupos de interesse favoráveis à polícia (Bayley, 1996). Em resumo: *“police agencies define the parameters of what matters are relevant to such community accountability and have the means to enforce their determination of the limits of that community influence. In doing so, community policing provides a chimera of accountability. It may legitimate police determination of community goals and priorities, bypassing conventional democratic channels with a more direct interactional relationship rather than opening up new avenues and opportunities for democratic accountability”* (Klockars, 1988).

Em relação à questão ou mito da discricionariedade acrescida na resolução de problemas, é de referir que os proponentes tradicionais do policiamento comunitário argumentam que os agentes policiais devem ultrapassar o seu mandato legal, sempre que seja adequado e necessário, usando estratégias extra-legais como agentes informais de controlo social na resolução dos problemas locais que maior impacto provocam na segurança pública (Kelling & Coles, 1996). No entanto, esta discricionariedade cria dificuldades na definição de prioridades por parte das forças policiais. Quais os problemas a que a polícia deverá dar maior atenção? – Criminalidade violenta versus criminalidade não-violenta? Criminalidade organizada versus criminalidade de massa? Crimes graves versus criminalidade comum? Crimes graves relacionados com o tráfico de droga transnacional ou crimes relacionados com o pequeno tráfico nas cidades, em locais específicos como escolas, locais de divertimento nocturno, parques públicos?



Devem-se focar num só problema ou tentar abranger uma pluralidade de factores que influenciam os índices de criminalidade e os sentimentos de insegurança?

O objecto fulcral desta problemática continua a ser de que forma é que pode ser exercida e controlada a maior discricionariedade das forças policiais e dos agentes policiais em sentido estrito que desempenham funções de proximidade. De acordo com Brogden e Nijhar, *“discretionary police policies are inevitably political. The norms – those of the police culture or of the civic representatives with whom the police commanders interact – are inevitably discriminatory. Many local people may wish to expel minorities, such as travelers or asylum seekers, or to exclude hostels for the handicapped and mentally ill. Are these norms the police should support in the notional community? In making these choices, the individual problem-solving police officer is accorded vast discretion. It is how this discretion is used, and how that discretion is controlled, however, not simply the extent of it, which is the key feature of COP”* (Brogden & Nijhar, 2005: 59-60).

Verifica-se também alguma controvérsia quanto ao facto do policiamento comunitário ser considerado como um modelo que pode ser implementado em qualquer contexto geográfico e temporal, trazendo necessariamente benefícios para a segurança pública. Contudo, em diversas áreas pode ser difícil envolver os cidadãos *“porque os residentes na comunidade em concreto poderão não querer ter qualquer envolvimento no policiamento comunitário”* (Grinc, 1994: 465) por acharem desnecessário ou *“a comunidade pode simplesmente não estar disponível para participar no processo de policiamento comunitário, podendo também não existir uma comunidade viável para mobilizar”* (Walker, 1999).

Neste sentido, será também importante reflectir sobre a coerência da aplicação deste modelo de policiamento em determinados contextos sociais, culturais, económicos e políticos. Este não se adapta necessariamente da mesma forma em todos os países, registando também *nuances* na sua implementação entre diferentes regiões num mesmo país. Conforme referem Brogden e Nijhar, *“it is difficult to see the value or effectiveness of community policing (...) from cities as varied as Nairobi and Dehli, in which the development of community liaison panels representing the business elite may simply exacerbate the division between rich and poor, between business people and those who occupy the city streets”* (Brogden & Nijhar, 2005: 62). Criar programas especiais direccionados para determinados grupos sociais ou económicos em Estados fragilizados pode ter efeitos perversos e gerar o agravamento das disparidades entre classes sociais,

entre grupos étnicos, entre classes sócio-profissionais ou entre as áreas onde os projectos estão em execução e as áreas onde tal não acontece. Segundo Brogden e Shearing, *“in transitional societies, police reform can only work when at least two conditions are satisfied. The key requirement is to rely on local experiences and practice in terms of ‘what works’. Policing goods borrowed from the West must come with an attested success record. They must only be implemented when they are constructed through the benefit of local knowledge and sensitivity to local conditions and legitimation”* (Brogden & Shearing, 1993). Nos designados «Estados falhados» aquando da implementação de projectos de policiamento comunitário os consultores internacionais partem frequentemente do princípio que os cidadãos locais pensam de acordo com os padrões ocidentais, desejando ter acima de tudo, direitos, liberdades e garantias, preocupando-se com as questões de igualdade de género, liberdade religiosa, igualdade entre etnias, etc., quando na maioria das vezes, face às privações por que passaram, conferem essencialmente prioridade à existência de melhores condições de habitação, de educação e de saúde, de mais emprego, de melhor alimentação, de mais segurança e de menos criminalidade. Outro factor relevante neste âmbito consiste na falta de confiança por parte da comunidade em relação à Polícia, fruto de um passado em que eram prática corrente as violações dos direitos humanos e a corrupção por parte das forças da ordem. Com efeito, de acordo com Brogden e Nijhar, *“centralized state structures are not just passive towards the implications of decentralized policing but their officials may actively oppose it. Police organizations (...) are demoralized, over-armed, ill paid, badly resourced, and with little tradition of the lawful use of discretion (...). However the principal problem is the lack of popular demand for community policing. An absence of public consent to policing ensures the pragmatic view that police is inevitably coercive. There is little reason to believe that a change to a more community friendly structure is either possible or desirable”* (Brogden & Nijhar, 2005: 207). O policiamento comunitário tem, deste modo, que atender à especificidade das realidades locais, não se constituindo como uma panaceia ou solução para todos os problemas, não devendo ser aplicado numa lógica de «copy paste».

Cunha e Durão apontam alguns dos constrangimentos da implementação de modelos de proximidade, nomeadamente: “da ideia de uma maior ligação à comunidade, em que a comunidade é vista como sujeito da sua segurança, pode deslizar-se para uma focalização em certas comunidades, em que estas figuram como objeto de uma repressão acrescida (é o caso de alguns bairros, em que a ideia de

proximidade da polícia adquiriu todo um outro sentido); de uma ideia de pró-atividade que consiste em intervir antes que os problemas deflagrem, pode deslizar-se para a ideia de que se trata apenas de intervir *ex post* naquilo que, tendo ocorrido, não é denunciado – neste caso, desliza-se para uma ideia de seleção de alvos que frequentemente cria condições de intensificação da repressão e que é muitas vezes um fator de multiplicação de incidentes (ou seja, em vez de ser uma modalidade da prevenção, a pró-atividade acaba por figurar como uma nova modalidade da repressão) –; por fim, do incentivo à participação da população na sua própria vigilância e segurança, há o risco de se deslizar para a demissão do Estado nesta incumbência” (Cunha & Durão, 2011: 62).

Em Portugal o policiamento de proximidade tem sido um conceito recorrentemente utilizado no discurso público, mas persiste a sua falta de incorporação efectiva nas políticas públicas de segurança. O que temos tido são “reformas essencialmente de natureza micro, descontínuas e normativas” (Oliveira, 2006: 310), bem como um conjunto de programas de prevenção, dirigidos a determinados grupos específicos concebidos e implementados, como já aludimos, por iniciativa essencialmente governamental. Com efeito, “Portugal, não adoptou, até ao momento, uma estratégia organizacional de policiamento de proximidade. Como sabemos, as políticas são tanto mais eficazes quanto mais elas implicarem os actores e as organizações. (...) As políticas para serem eficazes têm que interagir com as organizações, têm que implicar os seus agentes, não apenas na execução mas também na sua concepção e acompanhamento” (Oliveira, 2006: 310).

A escassez de directrizes estratégicas neste âmbito tem deixado campo livre ao nível das forças de segurança para a adopção de projectos pouco sustentados e/ou sustentáveis, demasiado centrados nos comandantes policiais locais e, muitas vezes, dependentes do apoio material de entidades externas (autarquias locais ou outras). Tem também gerado concepções, na nossa opinião, desajustadas, por parte de correntes mais tradicionalistas – defensoras de modelos essencialmente de «*law enforcement*» – que conotam este modelo como algo que «suaviza» as forças policiais, que as desfoca das suas principais atribuições, desvirtuando o seu papel, através da promoção de acções de cariz essencialmente assistencialista e de técnicas «macias» para prevenir o crime.

No nosso país, entre o I e o XII Governos Constitucionais as alusões nos respectivos programas à prevenção da criminalidade foram, na generalidade, básicas e as referências ao policiamento de proximidade ou comunitário completamente inexistentes. A partir do XIII Governo Constitucional “verifica-se uma crescente

atenção à prevenção da criminalidade [e ao policiamento de proximidade] nos vários programas do Governo, destacando-se os Programas Escola Segura e Idosos em Segurança” (Fernandes & Valente, 2005: 38-39). No programa do XVII Governo Constitucional que teve a sua vigência entre 2005 e 2009, preconizava-se “um policiamento mais visível e eficaz, de integração e proximidade, orientado para a protecção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus tratos, é decisivo para inverter a curva ascendente da criminalidade e reforçar o sentimento de segurança”. No programa do XVIII Governo Constitucional que entrou em funções em 2009 constitui objectivo continuarem a “ser desenvolvidas acções de prevenção da criminalidade, destinadas, nomeadamente, a apreender armas ilegais. Será lançado um programa contra a delinquência juvenil, orientado para combater a violência, a incivildade e o vandalismo grupais (...). A grande aposta na área da prevenção da criminalidade deverá continuar a ser centrada no incremento da segurança comunitária e do policiamento de proximidade e na criação de um instrumento fundamental para a segurança interna: a Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade. Esta Estratégia, resultante do estudo e da análise das tendências nacionais e internacionais em matéria de evolução e de prevenção da criminalidade, será materializada num programa de acção claro, com metas e objectivos concretos. Os bons resultados aparentemente obtidos com os Contratos Locais de Segurança celebrados entre o MAI, diversos Municípios e organizações da sociedade civil, revelam a importância do envolvimento das autarquias locais na tarefa de garantir níveis mais elevados de segurança e demonstram a necessidade de manter e reforçar este tipo de parcerias, conferindo designadamente maior capacidade operacional às estruturas que apoiam a sua execução. Encarar-se-á a possibilidade de celebrar contratos mais amplos, ao nível regional ou distrital”. Obviamente que a referência ao sucesso do Contratos Locais, parece-nos ainda prematura, tendo em consideração o pouco tempo de implementação.

Antecipa-se com a entrada em funções do XIX Governo Constitucional que esta iniciativa venha a ser reestruturada ou mesmo abandonada. No Programa do XIX Governo consta uma única referência ao policiamento de proximidade: “reforçar e renovar os efectivos nos sectores prioritários, em especial nas forças de segurança, nomeadamente através da efectivação de concursos regulares que tenham em conta as aposentações, mas também através da libertação de recursos humanos já existentes que se encontram afectos a tarefas administrativas, judiciais e burocráticas, em ordem a

concentrar o máximo de efectivos nas valências operacionais e no policiamento de proximidade”.

# **Capítulo V – Internacionalização da Segurança**

*Viver e morrer na zona fronteira  
planetária.*

(Bauman, [2002] 2010: 109)

## **V.1. Nações Unidas e Construção da Paz**

A ONU foi fundada em 24 de Outubro de 1945 na sequência das duas guerras mundiais, no sentido de prevenir novos conflitos no futuro. A normatividade produzida para o efeito foi político-estratégica, embora, naturalmente, com uma forte dimensão institucional.

Localizemo-las. As disposições relativas à manutenção da paz e segurança internacionais estão contidas no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (Solução pacífica dos conflitos) e Capítulo VII (Acção relativa a ameaças à paz, rupturas da paz e actos de agressão). O Artigo 1.º, n.º 1, da Carta refere exactamente como objectivo principal da Organização “manter a paz e a segurança internacionais, tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os actos de agressão [...] e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”. O Artigo 55.º, n.º 1, estipula que a ONU tem como fim “criar as condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações”.

As operações de paz são actualmente o instrumento que dá maior visibilidade e influência política à ONU. Mas o que são? Operações de Paz, Operações de Apoio à Paz (OAP) ou Operações de Manutenção de Paz, são conceitos que não estão previstos na Carta das Nações Unidas. Um ex-Secretário-Geral da ONU, o sueco Dag Hammarskjöld, referiu-se a este tipo de operações como estando “ao abrigo do Capítulo VI e meio” (UN, 1996: 5), dado serem uma ponte entre a adopção de instrumentos para a solução pacífica dos conflitos a que se refere o capítulo VI da Carta, e a aplicação de mecanismos coercivos prevista no capítulo VII da Carta. O termo “Operações de Apoio à Paz” (OAP), ou *Peace Support Operations* (PSO), que têm uma listagem oficial, é, de resto, discutível, já que muitas das operações de paz são, na realidade, verdadeiras operações “bélicas”. A paz é o objectivo a atingir mas, frequentemente, tal objectivo é atingido com a utilização, em maior ou menor grau, da força. Consistem, assim, “na imposição de forças neutrais e ligeiramente armadas na sequência da cessação das

hostilidades, com a permissão do Estado em cujo território essas forças são estacionadas, de forma a desencorajar o reacender do conflito militar e a promover um ambiente conducente à resolução da disputa (...). Incluem actividades como observação, a interposição, a manutenção da lei e da ordem e a actividade humanitária” (Diehl, 1987: 13). Podem também ser definidas como “intervenção de uma organização internacional para, com o acordo das forças em conflito, apoiar e criar condições de segurança para a pacificação interna de um Estado” (Ribeiro & Ferro, 2004: 139). Ou ainda como “uma presença da ONU no terreno com o consentimento das partes interessadas e, como norma, com recurso a efectivos militares e/ou de polícia das Nações Unidas, bem como, em muitos casos, a pessoal civil. Esta técnica aumenta as possibilidades de prevenção de conflitos e de restabelecimento da paz” (Idem)<sup>251</sup>.

As operações são um instrumento essencialmente pacífico e não impositivo (Céu Pinto, 2007: 37) no âmbito do Capítulo VI da Carta, apesar de poderem ter, em alguns casos, configurações coercivas características do Capítulo VII. Todavia, “definir *peacekeeping* será impor um colete-de-forças a um conceito cuja flexibilidade o torna o instrumento mais pragmático à disposição da organização mundial” (Tharoor, 1996: 56). Trata-se de um “corpus em construção, adaptável às circunstâncias e ao momento histórico, (...) pois ao longo dos anos tem-se aplicado a uma vasta gama de operações e tarefas, tem assumido funções diversas, ‘à la carte’, e tem conhecido uma metamorfose contínua” (Céu Pinto, 2007: 59). O *peacekeeping* “não foi assim especificamente definido na Carta, mas evoluiu como um instrumento não coercivo de controlo dos conflitos numa altura em que a Guerra-Fria impedia o Conselho de Segurança de tomar as medidas de força previstas na Carta” (Boutros Boutros-Ghali, cit. in Pinto, 2007: 17).

Cabe aqui fornecer algum *background* institucional ao que acabámos de expor. A estrutura da ONU é constituída por seis órgãos: a Assembleia-Geral (AG) que é um

---

<sup>251</sup> A tipologia de operações que em resposta às conjunturas emergentes foi sendo segregada é extensa e diversificada, assim como os respectivos mandatos: “*mandates range from the traditional monitoring of ceasefire agreements and conducting disarmament, demobilisation and reintegration programmes, to protecting civilians from fighting factions, to the newer mandates for nation building, through which governing structures and the security sector are totally rebuilt*” (ibid.). Apesar da rigidez doutrinária de separação entre as operações de apoio à paz e as operações de imposição da paz, preconizada nas Agendas para a Paz de 1992 e 1995, estas aparecem de forma cada vez mais combinada e interdependente. Com efeito, “*peace enforcement operations where multinational forces are permitted to use force to establish peace are relatively recent phenomena, including the operations in Afghanistan and Kosovo. PSOs are usually conducted in the context of a larger effort to reform and rebuild a nation, which can include confidence-building measures, power-sharing arrangements, electoral support, strengthening the rule of law and economic and social development*” (Johnston, 2005).



órgão intergovernamental plenário; o Secretariado, que é um órgão administrativo integrado; o Conselho de Segurança (CS), um órgão intergovernamental restrito; o Conselho Económico e Social (ECOSOC) um órgão intergovernamental restrito; o Conselho de Tutela, outro órgão intergovernamental restrito (sem actividade desde 1995); e o Tribunal Internacional de Justiça (o órgão judicial das Nações Unidas (Ribeiro & Ferro, 2004: 75)<sup>252</sup>. Os mandatos das OAP são aprovados através de resoluções do CS das Nações Unidas<sup>253</sup>. O estabelecimento de OAP observa normalmente os seguintes passos sequenciais: consultas; missões de avaliação técnica e pré-planeamento; primeiro relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) sobre a situação no país/território; resolução do CS; (Representante Especial do Secretário Geral – RESG); planeamento e execução; selecção e recrutamento de efectivos; colocação dos efectivos no terreno; relatórios regulares do Secretário-Geral das Nações Unidas; e possíveis extensões do mandato do Conselho de Segurança.

Todavia, apesar da ‘reactivação’ da ONU no período pós-Guerra Fria, a Organização “está ainda longe de dispor de meios políticos, financeiros e militares para impedir as agressões e lhes pôr fim. Nem sempre existe um legislador internacional em condições de editar um direito aceite por todos, nem um verdadeiro juiz internacional que faça respeitar esse direito, nem um polícia internacional para sancionar os transgressores. Os Estados são sempre livres de subscrever ou não os tratados, ou de apresentar os seus diferendos perante o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ).

---

<sup>252</sup> A AG da ONU é o principal órgão deliberativo da Organização, sendo composto por representantes de todos os Estados-Membros. Cada um tem direito a um voto. Decisões importantes, tais como as relacionadas com questões de paz e segurança, admissão de novos EM ou de orçamento requerem uma maioria de dois terços (Art.º 18 n.º 2 da Carta). Para outras decisões, é necessária apenas maioria simples. O Conselho de Segurança (CS) é composto por cinco membros permanentes com direito de veto, mais dez eleitos pela AG por um período de dois anos. Em Maio de 1948 o CS decidiu estabelecer a primeira OAP para supervisionar as tréguas no final da primeira guerra israelo-árabe, através de 36 observadores militares desarmados. Os meios de acção do CS em caso de crise são os seguintes: i) favorecer uma regulação pacífica dos diferendos (Cap. VI) ii) tomar as medidas necessárias para pôr termo a uma ameaça à paz (Cap. VII); iii) executar um aresto do Tribunal Internacional de Justiça. A preponderância do CS no domínio da manutenção de paz é alcançada pela conjugação dos seguintes elementos: composição, organização, processo de decisão, poderes, mecanismos de relações funcionais com a AG e os outros órgãos (Ribeiro & Ferro, 2004: 104). O Secretariado é um órgão administrativo da ONU servindo de apoio aos outros órgãos das NU e gere os programas e políticas por estes estabelecidos. Integra o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). O Art.º 99.º da Carta das NU estabelece a única competência política do Secretário-Geral: “chamar a atenção do CS para situações que na sua opinião possam pôr em perigo a paz e segurança internacionais”. O Secretário-Geral é nomeado pela AG sob recomendação do CS por um período de 5 anos. Existe ainda uma grande diversidade de agências e programas da ONU, muitos deles, activos nos teatros de operações onde decorrem OAP. O Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations* - DKPO) foi criado como Departamento autónomo do Secretariado em 1992, sendo responsável pelo planeamento, gestão, recrutamento, apoio e orientação de todas as OAP.

<sup>253</sup> Maioria de 2 terços (9 votos a favor, num total de 15 membros do CS, incluindo o voto concordante dos 5 membros permanentes ou a sua abstenção).

Permanecem as disparidades de desenvolvimento entre as diversas regiões do Mundo e a solidariedade internacional continua a ser demasiado parcial. Não existem acordos internacionais para defrontar eficazmente os novos problemas mundiais como a ecologia e epidemias” (Moreira, 1999: 524-529).

Embora este padrão esteja proventura em mudança, na maior parte dos casos, o pedido para uma intervenção de forças da ONU parte das entidades em conflito. Mais raramente, é a comunidade regional, ou internacional, em sentido mais lato, que a exige – por via de regra (ainda que também isto esteja em alteração) depois de um conflito. O padrão típico é o seguinte: uma vez negociado um acordo de paz, as partes envolvidas podem – e muitas vezes fazem-no – pedir à Nações Unidas que sejam estas a tomar em mão os vários ingredientes do plano celebrado. Acontece, embora raramente, as Nações Unidas estarem envolvidas na própria negociação da paz, com um envolvimento precoce no processo. O que nada tem de surpreendente, dado o peso de legitimidade internacional que tal oferece aos agrupamentos em causa, e visto que é pouco provável que as Nações Unidas tomem o lado de um dos grupos, tendo em vista que o Conselho de Segurança inclui 15 membros com posições e interesses muitíssimo diversificados e o Secretariado das Nações Unidas foi intencionalmente desenhado para dar expressão a posturas diferentes. Na ausência de forças permanentes à disposição da Organização, coligações *ad hoc* podem então ser formadas para intervir nos palcos em causa. As modalidades de intervenção têm mudado. A disponibilidade das Nações Unidas para nestas se embrenhar também.

Segundo alguns analistas, a evolução das OAP da ONU, enquanto organização de segurança colectiva, dotada dos mecanismos legais para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (Art. 42.º da Carta), pode-se pautar pelas seguintes fases distintas: “uma primeira fase experimental (1948-1956); uma segunda, de afirmação (1956-1967); uma terceira, de estagnação (1967-1973); uma quarta, de renascimento (1973-1988)” (Viana, 2002: 98) – e ainda, acrescentaríamos nós, uma fase pós-guerra-fria (1989-2001) e um período pós-11 de Setembro (que tem vindo a correr a partir de 2001). Embora – e nas nossas conclusões explicamos porquê – divisões por “fases”, ou “gerações”, de OAPs não nos pareçam inteiramente convincentes, alguma caracterização distintiva global de diferentes ‘faseamentos’ não é difícil de apresentar em esquisso. As primeiras três – que decorreram entre 1948 e 1988 – compreenderam as designadas OAP “tradicionais”. As seguintes, deram azo a formatos novos de intervenção. Os faseamentos aventados, de resto, têm-se tornado como que canónicos.

Segundo o relatório Brahimi, por exemplo, *“until the end of the cold war, United Nations peacekeeping operations mostly had traditional ceasefire-monitoring mandates and no direct peacebuilding responsibilities. The “entry strategy” or sequence of events and decisions leading to United Nations deployment was straightforward: war, ceasefire, invitation to monitor ceasefire compliance and deployment of military observers or units to do so, while efforts continued for a political settlement. Intelligence requirements were also fairly straightforward and risks to troops were relatively low”* (Brahimi, 2001: para 17).

Para muitos autores, e em concreto para os peritos que colaboraram na elaboração do relatório Brahimi, as operações “tradicionais” eram/são sobretudo reactivas, preocupando-se essencialmente com a interposição entre as forças beligerantes, com a garantia do cumprimento dos acordos de paz e com os sintomas do conflito e não tanto com as suas causas: *“traditional peacekeeping, which treats the symptoms rather than sources of conflict, has no built-in exit strategy and associated peacemaking was often slow to make progress. As a result, traditional peacekeepers have remained in place for 10, 20, 30 or even 50 years (as in Cyprus, the Middle East and India/Pakistan). By the standards of more complex operations, they are relatively low cost and politically easier to maintain than to remove. However, they are also difficult to justify unless accompanied by serious and sustained peacemaking efforts that seek to transform a ceasefire accord into a durable and lasting peace settlement”* (Brahimi, 2001: para 17).

Entre nós, Vítor Viana, numa linha afim, sustenta que “no período inicial, que pode ser considerado como experimental, foram dominantes as missões de observação e de monitorização de acordos de cessar-fogo (...). A segunda fase (1956-1967), foi marcada pela primeira operação que envolveu forças militares organizadas – a *United Nations Temporary Executive Authority (UNEF-I)* – no Sinai, na sequência da crise do Suez, em 1956, (...) significou a constituição da primeira força de manutenção de paz moderna, com uma missão de interposição (...). Seguiu-se um período de estagnação das missões de paz (1967-1973), devido, não só, às desilusões do período anterior e à deterioração da situação financeira das Nações Unidas, mas também, e muito especialmente, à agudização da Guerra-Fria” (Viana, 2002: 100). A terceira fase (1973-1988) decorreu após a guerra do Yom Kippur e devido à noção por parte das duas superpotências que o recurso à ONU seria a única forma de salvarem a face e de evitarem confrontações directas. Em 1989 decorreu a primeira OAP que contou com as componentes política, militar, de polícia e humanitária (dando-se início às chamadas

missões multi-dimensionais – i.e. Bósnia – e de autoridade transitória – i.e. Kosovo e Timor-Leste), permitindo, assim, à ONU ir para além do mero cumprimento de um cessar-fogo.

Esta fase pós-queda do Muro de Berlim marcou em definitivo a expansão de operações no terreno designadamente nos Balcãs e em África, apesar das histórias de insucesso, expressas na constituição de “operações de grande envergadura, sem que estivessem garantidos todos os requisitos prévios. Esta falta de ponderação acabou por resultar em erros trágicos, como os ocorridos na Somália, Bósnia ou Ruanda. A verdade é que existe hoje uma percepção muito mais nítida das limitações das Nações Unidas” (Monteiro, in Pinto, 2007: 9). Através das lições-aprendidas ao longo dos anos, a Organização passou a adoptar uma postura mais realista sobre como enfrentar e dar resposta a estas situações de crise – o que não evitou derrapagens nos processos de consolidação da paz nos períodos de pós-missão ou de transição e de *downsizing* do efectivo e actividade da ONU nos territórios alvo de intervenção.

Finalmente, no período pós-11 de Setembro foram iniciadas missões em teatros cada vez mais desestabilizados por movimentos insurgentes inspirados por uma *jihād* global (Afeganistão, Paquistão, Iraque, Líbano, etc.) – ou onde os mandatos sucessivos da ONU e os esforços da comunidade doadora se foram repetindo, sem atingirem (aparentemente) resultados tangíveis (Haiti, Congo, Sudão, República Centro-Africana, Serra Leoa, Libéria, etc.). O resultado? Voltou-se a exigir a utilização conjugada de recursos militares, policiais e civis (incluindo, magistrados, peritos em serviços correcionais, observadores eleitorais, peritos em assuntos humanitários e em direitos humanos), e a combinação permanente – embora de doseamento variável – entre *hard* e *soft power*.

Para além dos problemas da mobilização<sup>254</sup> e de financiamento<sup>255</sup> das tropas, as operações de apoio à paz “clássicas” apresentaram contradições no que diz respeito aos princípios de consenso, de imparcialidade e de recusa do uso da força. Muitas vezes, o

---

<sup>254</sup> Segundo o Suplemento da Agenda para a Paz de 1995, “as regards the availability of troops and equipment, problems have become steadily more serious. Availability has palpably declined as measured against the Organization's requirements. A considerable effort has been made to expand and refine stand-by arrangements, but these provide no guarantee that troops will be provided for a specific operation” (Boutros-Ghali, 1995: para 43).

<sup>255</sup> De acordo com o mesmo Suplemento, “the financial crisis is particularly debilitating as regards peace-keeping. The shortage of funds, in particular for reconnaissance and planning, for the start-up of operations and for the recruitment and training of personnel imposes severe constraints on the Organization's ability to deploy, with the desired speed, newly approved operations. Peace-keeping is also afflicted by Member States' difficulties in providing troops, police and equipment on the scale required by the current volume of peace-keeping activity”. (Boutros-Ghali, 1995: para 98).

cumprimento das funções e das tarefas definidas nos mandatos das operações de paz não se mostrou viável nesse quadro de princípios. A UNFICYP (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre), por exemplo, estabelecida em Março de 1964 para evitar hostilidades entre as comunidades grega e turca, sob o princípio do não uso da força, nada pôde fazer frente à violência desencadeada pelas facções rivais dessas comunidades. No Congo, as tarefas determinadas para a ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo – 1960-1964), que vieram a incluir a assistência na manutenção da ordem pública, exigiram a autorização, pelo Conselho de Segurança, do uso da força além da legítima defesa, a fim de evitar a guerra civil e expulsar as forças mercenárias. A necessidade do consentimento permanente do Estado anfitrião para o estabelecimento e implementação das operações de apoio à paz revelou-se, várias vezes, um obstáculo a uma acção efectiva. No caso da operação de apoio à paz implementada no Egipto em 1967 (UNEF)<sup>256</sup>, essa fraqueza foi exposta com a expulsão das tropas da ONU do território em conflito e com a consequente eclosão da guerra entre Israel e vários Estados Árabes.

Apesar de todos esses paradoxos, as operações de apoio à paz lograram a redução efectiva de alguns conflitos armados e dos riscos de intervenção por parte de Estados vizinhos ou das grandes potências. Tais operações alcançaram, ainda, em diversas situações, o isolamento de conflitos locais do grande conflito Este-Oeste, impedindo um adensar das tensões na Guerra-Fria.

Uma análise mais atenta das operações de apoio à paz "clássicas" revela-nos, também, que estas foram sempre menos problemáticas quando as partes envolvidas no conflito concordaram em resolver as suas divergências e só precisaram da ONU para ajudá-las a manter os acordos estabelecidos. Foram também evitados diversos problemas quando existiu o consenso e a cooperação das partes, quando a imparcialidade das tropas não foi contestada e, principalmente, quando não foi necessário o uso da força. Mas, no cenário internacional que se delineou com o fim da

---

<sup>256</sup> Quando Nasser, presidente egípcio, nacionalizou o Canal de Suez, o Reino Unido, a França e Israel atacaram o Egipto. O ataque, condenado pelos EUA e pela URSS, fez com que a Assembleia-Geral da ONU institísse a "Primeira Força de Emergência da ONU" (UNEF I). A operação foi posicionada entre as forças beligerantes para supervisionar o cessar-fogo e a retirada das tropas francesas, britânicas e israelitas do território egípcio. A UNEF I permaneceu no Egipto até 1967, monitorizando a zona desmilitarizada entre as forças egípcias e israelitas. A sua retirada constituiu um dos passos rumo à Guerra dos Seis Dias, em Junho de 1967.

Guerra-Fria estas condições não prevaleceriam nas inúmeras situações em que a ONU foi accionada para manter a paz.

A expansão das atribuições do Conselho de Segurança no final dos anos 80 e início dos anos 90 resultou na proliferação das operações de apoio à paz em todo o mundo. Enquanto o Conselho de Segurança adoptava critérios cada vez mais amplos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança internacionais, foram criadas mais de 50 operações de apoio à paz no período que decorreu entre 1988 e 2008. De acordo com Lightburn, “a década de 1990 caracteriza-se pela alteração no modo como se passaram a perceber as questões em matéria de segurança internacional” (Lightburn, 2001).

Neste sentido, as próprias missões de *peacekeeping* da ONU iriam nos anos seguintes reflectir essas transformações, expandindo-se bastante em termos numéricos e revestindo-se de novas características, sendo também muito influenciadas pela *Agenda para a Paz*, produzida pelo ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali. Este documento “oferece várias sugestões no sentido de aumentar a capacidade da organização [ONU] para responder às ameaças à segurança internacional” (Almeida, 2004). A *Agenda para a Paz* tem, portanto, um papel muitíssimo importante a este nível, na medida em que deixa transparecer a ideia [de forma mitigada] de que em algumas situações de conflito – e perante as novas ameaças trazidas pela década de 1990 – pode ser necessário recorrer a intervenções militares para pôr fim à beligerância (Almeida, 2004).

Segundo diversos autores foram três os factores que mais contribuíram para o crescimento do número de operações de paz no período pós-Guerra-Fria: a) a melhoria do relacionamento político entre os EUA e a União Soviética (e posteriormente com a Rússia); b) o recrudescimento dos antagonismos étnicos e religiosos intra-estatais; e c) a crescente universalização dos valores da democracia e do respeito pelos direitos humanos.

O primeiro desses factores foi, certamente, a causa mais significativa para o fortalecimento da autoridade das Nações Unidas no campo da manutenção da paz. A nova política do governo soviético em relação à ONU, expressa principalmente após 1985 com a ascensão de Gorbachev ao cargo de Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS, propunha a revitalização do Conselho de Segurança como principal guardião da segurança internacional, enfatizando a importância das operações de paz como importantes ferramentas para a realização de tal proposta. Por sua vez, o presidente

norte-americano Ronald Regan também reconhecia a necessidade de ampliar o escopo de actuação da ONU. E o seu sucessor, George Bush, demonstrou firmemente o desejo de acelerar o relacionamento com a URSS salientando que as Nações Unidas poderiam desempenhar um importante papel na mediação de conflitos internacionais.

O segundo factor que mais contribuiu para a proliferação das operações de apoio à paz foi o ressurgimento de conflitos internos que haviam sido camuflados pelas tensões da Guerra-Fria e “a diminuição da pressão exercida pelas superpotências, reflectindo-se no aumento da liberdade de acção de pequenas e médias potências com pretensões hegemónicas, reunificadoras ou secessionistas” (Rodrigues, 2007). Esses “novos” conflitos [muitos deles difusos e historicamente contraditórios], de carácter étnico, religioso e nacionalista, emergiram sobretudo no continente africano, na região dos Balcãs, na Europa Oriental e nas ex-repúblicas socialistas soviéticas, sobretudo no Cáucaso e na Ásia Central. O desmembramento da Sérvia em sete Estados independentes, por exemplo, fez com que a ONU estabelecesse na região oito operações de manutenção da paz para lidar com os conflitos surgidos do processo de fragmentação. Surgiram “novos pólos de poder, parecendo razoável aceitar a designação de “sistema uni-multipolar” – querendo-se desta forma caracterizar o sistema internacional como unipolar sob o ponto de vista militar, pois só os EUA têm capacidade para intervir em todo e qualquer cenário, e multipolar no domínio económico, político e cultural” (Rodrigues, 2007).

O terceiro factor que justifica a intensificação das actividades da ONU na consolidação da paz e da segurança internacionais refere-se ao empenho mais efectivo dos países ocidentais em difundir o ideário democrático fundado no respeito aos direitos humanos, no pluralismo político e na liberdade de expressão. Processo este rodeado de inúmeros avanços e recuos e de inúmeras contradições características das relações internacionais entre Estados. A ONU aparece, neste sentido, como uma mediadora na promoção desses princípios, e as operações de paz passariam, a partir de então, a contemplar a reconciliação política do país anfitrião, defendendo o respeito pelos direitos humanos e a realização de eleições por voto universal e secreto como factores essenciais na busca de soluções para os conflitos em questão.

Essa explosão no número de operações de apoio à paz provocou, por sua vez, mudanças e adaptações tanto nos princípios dessas operações quanto nas funções e tarefas por elas desempenhadas. Uma modificação substantiva sofrida pelas operações do pós-Guerra Fria, em relação às operações “clássicas”, foi o empenhamento de tropas

em conflitos intra-estatais. A extrema complexidade desses conflitos intra-estatais - muitas vezes definidos como situações de emergência complexa<sup>257</sup> - exigiu que o modelo clássico das operações de manutenção da paz fosse flexibilizado, abarcando novas funções e tarefas.

Desta forma, as novas operações de apoio à paz, conhecidas como operações de "segunda geração", conforme as define a própria ONU são multifuncionais e multidisciplinares<sup>258</sup>. Essas operações expandiram as suas actividades para além de funções tradicionais, incorporando tarefas militares, policiais e civis. Passaram também a responsabilizar-se pela desmobilização de forças militares e policiais, recolha e destruição de armamento, reintegração de ex-combatentes, execução de programas de remoção de minas, auxílio para o retorno de refugiados e deslocados internos, fornecimento de ajuda humanitária, formação de forças policiais, supervisão do respeito pelos direitos humanos, apoio à implementação de reformas constitucionais, judiciais e eleitorais, auxílio à retoma das actividades económicas e à reconstrução nacional, incluindo a reparação da infra-estrutura física do país anfitrião.

Outra adaptação sofrida por essas operações "multidisciplinares" teve que ver com a composição das operações de paz. Estas, deixaram de ser compostas predominantemente por militares, mas passaram a incluir cada vez mais, civis com experiência em áreas como eleições, direitos humanos, administração pública, gestão económica e assistência humanitária. Nestas missões o número e perfil dos efectivos militares mobilizados sofreram também alterações significativas, não só para que o mandato fosse cumprido, mas também para proporcionar um ambiente seguro ao pessoal internacional da ONU.

Entretanto, estas operações de paz de "segunda geração", como têm sido chamadas, não se conseguiram adaptar de forma eficiente ao processo de absorção de novas funções. De uma forma geral, alguns dos desafios continuam a ser: os

---

<sup>257</sup> As situações de "emergência complexa" foram definidas por Frederick Burkle (2002) como "uma emergência em larga escala causada no todo ou em parte por um conflito armado que tende a combinar um conflito interno ou internacional com graves violações dos direitos humanos e alto grau de sofrimento da população civil, gerando um grande número de refugiados. Deste modo, na designação de "emergência complexa" para determinados conflitos, a complexidade está nos múltiplos factores políticos, económicos, sociais, étnicos e religiosos que dificultam a resolução dos próprios conflitos".

<sup>258</sup> A bibliografia disponível sobre as operações de *peacekeeping*, de *peace-enforcement*, e de *nationbuilding* das Nações Unidas é bastante extensa. Para uma série geral de referências introdutórias relativas ao tema das administrações internacionais transitórias e do seu significado e alcance, ver, por exemplo, os excelentes (Chesterman, 2004), (Caplan, 2005), (Doyle & Sambanis, 2006), (Lipson, 2007) e, entre nós, (Ferro, 2006).



constrangimentos e demora no envio de recursos humanos e materiais para os teatros de operações nos períodos posteriores à aprovação das operações por parte do Conselho de Segurança; a formação e envio de mais efectivos militares, policiais, entre outras áreas consideradas prioritárias; melhoria do planeamento estratégico e gestão das operações de paz; pouca disponibilidade dos Estados em providenciar recursos financeiros e humanos para a implementação das operações e discrepância entre o número de mandatos autorizados e os recursos disponíveis para tal. De acordo com o relatório Brahimi para além de contingentes militares robustos, *“parallel on-call lists of civilian police, international judicial experts, penal experts and human rights specialists must be available in sufficient numbers to strengthen rule of law institutions, as needed, and should also be part of UNSAS. Pre-trained teams could then be drawn from this list to precede the main body of civilian police and related specialists into a new mission area, facilitating the rapid and effective deployment of the law and order component into the mission”* (Brahimi, 2001). Estas mesmas recomendações são aprofundadas no que diz respeito às missões de construção da paz – *peacebuilding*: *“civilian police monitors are not peacebuilders if they simply document or attempt to discourage by their presence abusive or other unacceptable behaviour of local police officers — a traditional and somewhat narrow perspective of civilian police capabilities (...) Today, missions may require civilian police to be tasked to reform, train and restructure local police forces according to international standards for democratic policing and human rights, as well as having the capacity to respond effectively to civil disorder and for self-defence”* (Brahimi, 2001: para 39)<sup>259</sup>.

Paralelamente a esses desafios técnicos, financeiros, estratégicos, táticos e logísticos também se manifestaram outros desafios de natureza conceptual. As operações de apoio à paz - fundadas sobre os princípios da imparcialidade, do consenso

---

<sup>259</sup> No que diz respeito à componente militar o Relatório Brahimi sumariza as seguintes recomendações-chave: *“(the) Member States should be encouraged, where appropriate, to enter into partnerships with one another, within the context of the United Nations Standby Arrangements System (UNSAS), to form several coherent brigade-size forces, with necessary enabling forces, ready for effective deployment within 30 days of the adoption of a Security Council resolution establishing a traditional peacekeeping operation and within 90 days for complex peacekeeping operations; (b) The Secretary-General should be given the authority to formally canvass Member States participating in UNSAS regarding their willingness to contribute troops to a potential operation once it appeared likely that a ceasefire accord or agreement envisaging an implementing role for the United Nations might be reached; (c) The Secretariat should, as a standard practice, send a team to confirm the preparedness of each potential troop contributor to meet the provisions of the memoranda of understanding on the requisite training and equipment requirements, prior to deployment; those that do not meet the requirements must not deploy; (d) The Panel recommends that a revolving “on-call list” of about 100 military officers be created in UNSAS to be available on seven days’ notice to augment nuclei of DPKO planners with teams trained to create a mission headquarters for a new peacekeeping operation”* (Brahimi, 2001: para 117).

das partes envolvidas no conflito e do não uso da força, excepto em situações de legítima defesa - tiveram, em algumas situações, o seu conceito original tanto estendido quanto desrespeitado para viabilizar a execução de determinadas tarefas contidas nos seus mandatos.

As Nações Unidas preconizam nos novos modelos de OAP's a participação activa e cada vez mais duradoura de uma muito maior diversidade de actores<sup>260</sup>, para além da abordagem tradicional de intervenção militar e/ou de apoio humanitário<sup>261</sup>. Na senda das recomendações expressas no “Relatório Brahimi”, as «novas operações de paz» envolvem um cada vez mais alargado conjunto de responsabilidades, desde a manutenção da paz, à diplomacia preventiva, à reconstrução e fortalecimento de instituições locais sustentáveis, bem como a formação e consciencialização das autoridades e cidadãos locais para as questões da reconciliação, da igualdade de oportunidades e da harmonia entre os povos ou grupos étnicos, desenvolvimento equilibrado e sustentado dos sectores da economia, da saúde e da educação, encontrando-se os actores e componentes atrás referidos, empenhados em diversas fases e momentos de implementação do mandato da missão.

---

<sup>260</sup> Designadamente: i. diplomatas e assessores políticos, coordenando ou aconselhando as partes em processos de negociação da paz, bem como garantindo a supervisão, monitorização e controlo da administração da missão e de órgãos administrativos locais; ii. observadores militares e/ou unidades militares de diferentes escalões, responsáveis pela separação de partes beligerantes, pelo estabelecimento de zonas-tampão, a supervisão de processos de cessar fogo, a prevenção de conflitos armados, a garantia da paz e segurança no território e o apoio na lei e ordem; iii. observadores policiais ou unidades constituídas de polícia responsáveis por uma cada vez maior diversidade de missões, no âmbito da manutenção da lei e ordem, segurança pública, da monitorização, supervisão, investigação criminal, formação das polícias locais, entre outras; iv. peritos em direitos humanos, empenhados em missões de monitorização, prevenção e investigação de violações dos direitos e liberdades individuais e implementação ou coordenação da formação de quadros locais neste âmbito, bem como especialistas em questões como a igualdade de género, violência doméstica, xenofobia, etc.; v. especialistas em administração civil, empenhados na monitorização, supervisão e controlo de assuntos económicos e financeiros, de organização da administração pública, incluindo o funcionamento de ministérios e direcções-gerais; vi. observadores em processos eleitorais, empenhados na organização ou supervisão de processos eleitorais ou de referendo, de modo a garantir que os mesmos decorrem de forma livre e transparente; vii. peritos em controlo da imigração, de fronteiras e de alfândegas, de modo a tratar de assuntos relacionados com refugiados, desalojados, imigrantes ilegais, bem como com a reabilitação das comunidades e reintegração de refugiados políticos, minorias étnicas ou outros, preparando assim o terreno para a implementação de planos de longo prazo; viii. especialistas em comunicações, em sistemas de informação, em transportes, em logística e num largo espectro de áreas técnicas e de apoio fundamentais para o funcionamento das operações no terreno.

<sup>261</sup> Segundo o relatório Brahimi, “*where peace-building missions require it, international judicial experts, penal experts and human rights specialists, as well as civilian police, must be available in sufficient numbers to strengthen rule of law institutions. Where justice, reconciliation and the fight against impunity require it, the Security Council should authorize such experts, as well as relevant criminal investigators and forensic specialists, to further the work of apprehension and prosecution of persons indicted for war crimes in support of United Nations international criminal tribunals*”. (Brahimi, 2001: para 39).

Apesar de ao longo da história, as OAP terem sido compostas, quase sempre, por diferentes ingredientes<sup>262</sup>. Até à data foram implementadas no terreno 66 OAP's desde 1948. Entre 1948 e 1989 apenas três OAP - no Congo (ONUC)<sup>263</sup>, no Chipre (UNFICYP)<sup>264</sup> e na Namíbia (UNTAG) – incluíram a componente de Polícia da ONU. No entanto, a partir de 1989, com a conclusão com sucesso da operação na Namíbia, a ONU decidiu passar a incluir “guardiães da paz” policiais como parte integrante das diferentes OAP, tendo as suas missões sido alargadas, designadamente para questões ligadas à construção da confiança, bem como à reforma e reestruturação das instituições. Assim, no período entre 1989 e 2012 foram iniciadas 52 OAP, das quais, 42 incluíram uma componente policial. De acordo com dados oficiais da ONU (respeitantes a Novembro de 2011), das 16 OAP existentes no terreno<sup>265</sup> coordenadas pelo DPKO, a componente de Polícia da ONU encontra-se presente em 10<sup>266</sup> com um efectivo total de cerca de 14.302 polícias<sup>267</sup>.

Uma visão de conjunto? De acordo com dados das Nações Unidas, em Dezembro de 2011 Portugal ocupava o 43.º lugar no *ranking* dos países contribuintes para as OAP, com 332 efectivos, dos quais, 184 polícias, 143 militares e 5 peritos<sup>268</sup>.

Em Janeiro de 2012 as forças e serviços de segurança nacionais participavam em duas OAP da ONU: na UNMIT – Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste encontram-se 182 elementos policiais (142 da GNR - 137 dos militares da Guarda que se encontram em Timor-Leste estão destacados em formato de Unidade Constituída de

---

<sup>262</sup> Uma diversidade de componentes a que já aludimos: política, militar, policial, eleitoral, humanitária, de direitos humanos, etc.

<sup>263</sup> A missão do Congo (1960-1964) teve a presença de elementos policiais do Ghana e da Nigéria, por apenas alguns meses

<sup>264</sup> A missão no Chipre iniciou-se em 1964 e continua ainda hoje. Apenas em Março de 1964 a Dinamarca, a Suécia, a Áustria e a Austrália enviaram, a pedido da ONU, contingentes constituídos por pessoal policial civil.

<sup>265</sup> Segundo a ONU o orçamento previsto para estas Operações entre 1 Julho de 2011 e 31 de Junho de 2012 é de 7,84 biliões de dólares americanos. O custo estimado do total de operações entre 1948 e 30 de Junho de 2010 foi de 69 biliões de dólares americanos.

<sup>266</sup> UNMIT – *United Mission in East Timor*; UNFICYP – *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (Chipre); UNMIK – *United Nations Mission in Kosovo* (Kosovo); MINURSO – *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara* (Sahara Ocidental); UNOCI – *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (Costa do Marfim); MONUSCO - *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*; UNMIL - *United Nations Mission in Liberia* (Liberia); MINUSTAH – *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (Haiti); UNMISS – *United Mission In South Sudan* (Sudão do Sul); UNAMID - *African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*.

<sup>267</sup> Segundo a ONU, em Novembro de 2011, encontravam-se a desempenhar ainda funções em OAP's 82.061 militares, 1959 observadores militares, 5596 civis internacionais, 12.783 civis locais, 2.337 voluntários da ONU, num total de 119.038 efectivos. Verifica-se assim o empenhamento em missão 98.322 militares e polícias uniformizados de 115 países.

<sup>268</sup> Disponível em: [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/dec11_2.pdf). Consultado em 28 de Janeiro de 2012.

Polícia, integrada na componente policial da UNMIT -, 39 da PSP e 1 do SEF); e na UNIOGBIS <sup>269</sup>– Gabinete Integrado de Construção da Paz na Guiné-Bissau com 2 polícias da PSP. Estes efectivos encontram-se abaixo dos 209 efectivos das forças e serviços de segurança em missão no ano de 2010. De referir que nessa altura 12 polícias do Grupo de Operações Especiais (GOE) da Unidade Especial de Polícia da PSP, desempenhavam a missão segurança pessoal do Representante Especial do Secretário-Geral (RESG) da ONU, o português Vítor Ângelo.

Um balanço impõe-se, no quadro da articulação crescente da dimensão interna com a externa. O empenhamento das forças de segurança portuguesas nas operações policiais da ONU tem como pontos fortes, a possibilidade de contribuir para a salvaguarda de interesses nacionais (exemplo: Timor), para consolidação do nosso *know how* na garantia da lei e ordem, na capacitação e organização das forças locais, potenciando para o quadro interno a experiência e competências decorrentes da exposição a contextos críticos de (in)segurança no plano supranacional. Como pontos menos fortes da participação nacional em OAP, realça-se a falta de uma estratégia nacional de *intelligence*, que aproveitasse os quadros militares, civis e policiais colocados em posições-chave ou em funções operacionais sensíveis, como sejam, para nos atermos a dois casos, os de investigação dos grupos de insurgentes ou terroristas, de criminalidade organizada e os de crimes contra a humanidade.

Em guisa de exemplo, um dos aspectos que tem marcado a participação das forças de segurança portuguesas na missão da ONU em Timor-Leste “continua a ser a [competição corporativa], a falta de coordenação, e de interacção entre as diversas forças intervenientes e a não definição de objectivos estratégicos por parte da tutela em Portugal. As várias forças de segurança participantes não tiveram qualquer acção de formação ou treino conjunto, nem sequer tentaram compatibilizar as valências e especialidades de cada uma, designadamente tendo em vista a nomeação de peritos para áreas específicas no quadro da ONU ou em sede de cooperação bilateral. Por outro lado, a ligação destas com as forças armadas foi, desde sempre, deficiente, fruto de desconhecimento das missões de cada uma das componentes, o que deixou campo livre para conflitos de personalidades e alguma falta de cooperação. Parece-nos conveniente que em futuras participações em missões internacionais, se verifique um planeamento integrado, acções de *briefing* e *debriefing* envolvendo as diferentes valências nacionais

---

<sup>269</sup> *United Nations Integrated Peace-Building Office in Guinea-Bissau.*

empenhadas e uma coordenação efectiva e interoperabilidade de meios, tendo em vista os interesses de política externa nacional no países alvo de intervenção e obviamente em respeito pelos mandatos definidos para as missões das organizações nacionais em que as forças militares e policiais sejam integradas” (Elias, 2006: 427).

### **V.1.1. A Componente Policial das Nações Unidas**

Do ponto de vista operacional, a Polícia da ONU é uma componente autónoma nas OAP, sob o comando do *Police Commissioner*<sup>270</sup> *coadjuvado por dois adjuntos (um para as operações, o outro para a administração)*, que depende directamente do RESG das Nações Unidas, complementando a sua actividade com outras componentes: militar, humanitária, eleitoral e administrativa. O estabelecimento da componente de polícia, sob os auspícios da ONU, adquire diferentes formatos, tendo em conta o mandato e as características da missão, e tem sido estruturada de acordo com dois conceitos tipo: as missões de natureza executiva (as primeiras OAP onde a componente policial teve poderes executivos foram a UNMIK- Kosovo, iniciada em 1999 e a UNTAET em Timor-Leste, iniciada em 2000) e as missões não executivas (a maioria das OAP).

A tendência? Se durante as missões de primeira geração, a Polícia da ONU assumia um mero papel de observação das forças policiais locais, nas missões de segunda geração passou a exercer tarefas de supervisão, aconselhamento, assessoria e treino em processos ligados à reforma dos sectores de segurança e de justiça, tendo ainda em situações de inexistência de entidades locais responsáveis pela aplicação da lei, assumido poderes executivos<sup>271</sup>. Nestas missões executivas os polícias da ONU andam armados e desempenham as funções normais de uma força policial no quadro de segurança interna de um Estado. As missões não executivas são desempenhadas por

---

<sup>270</sup> Portugal já teve dois Oficiais da PSP a desempenhar esta função (o Superintendente Costa e Sousa e o Superintendente-Chefe Coelho Lima), encontrando-se neste momento o Intendente Luís Carrilho a desempenhar o cargo de *Police Commissioner* na UNMIT - Timor-Leste.

<sup>271</sup> De facto, o número de missões que têm sido atribuídas à Polícia em OAP da ONU tem vindo a aumentar, assim como a diversidade das suas tipologias, podendo ser sistematizadas do seguinte modo: i) garantir a segurança e ordem pública ou monitorizar as polícias locais no cumprimento desta missão; ii) formar as polícias locais; iii) reestruturar e organizar os serviços locais; iv) apoiar as operações de apoio humanitário; v) supervisionar a implementação dos acordos entre as partes em conflito ou entre estas e as organizações internacionais; vi) restaurar a confiança das populações e garantir um ambiente seguro; vii) fiscalizar violações de direitos do Homem ou os acordos estabelecidos e investigação de crimes graves; viii) assessorar as autoridades responsáveis pela segurança interna em processos de reforma do sector de segurança; ix) formar unidades ou serviços especiais; ix) controlar as armas na posse das populações civis; x) apoiar a segurança e supervisão de movimentos de deslocados internos e de refugiados; xi) garantir a segurança e supervisão de processos eleitorais ou de referendos; xii) proteger grupos vulneráveis; xiii) aconselhar e monitorizar processos de desarmamento, desmobilização e de reintegração de ex-combatentes.

polícias internacionais desarmados, não tendo estas responsabilidades na imposição da ordem e segurança pública, mas apenas de supervisão, aconselhamento, monitorização e/ou de formação.

Quais as suas bases de sustentação programática? Os já aludidos Agenda para a Paz e o Suplemento da Agenda para a Paz de Boutros-Ghali<sup>272</sup> e o relatório do painel das Nações Unidas sobre OAP de 21 de Agosto de 2000, designado por “Relatório Brahimi”<sup>273</sup>, constituem referências fundamentais para os estudiosos destas matérias pela qualidade das recomendações efectuadas para a melhoria da eficácia da Organização na condução de OAP. Como já vimos, o “Relatório Brahimi” defende uma abordagem multidimensional nos processos de consolidação do Estado de Direito em zonas do mundo fragilizadas, assim como o empenhamento de peritos internacionais nas áreas da polícia, de direitos humanos, judiciais, correcionais e de apoio à reforma legislativa. O resultado de algumas das *lessons learned*.

Uma das mudanças estruturais propostas naquele documento (entretanto implementada) foi a separação das Divisões Militar e de Polícia ao nível do DPKO. O painel de peritos da ONU resumiu aí, nos seguintes termos, as grandes linhas por que se deveriam reger as missões policiais: “a. *os Estados membros são encorajados a estabelecer uma reserva nacional de agentes policiais em prontidão para serem deslocados para missões de paz das Nações Unidas num curto espaço de tempo; b. os Estados membros são encorajados a promoverem parcerias regionais para a formação de agentes policiais de diversos Países para missões de paz, de forma a garantirem uma maior uniformização das linhas orientadoras, protocolos de procedimento e padrões de desempenho; c. os Estados membros são encorajados a designar um único ponto de contacto nacional, no seio das respectivas estruturas governamentais, responsável pela coordenação das missões de Polícia Civil das Nações Unidas; d. o painel recomendou a criação de uma lista de cem polícias e especialistas por parte da UNSAS – United Nations Standby Arrangements System, os quais, deveriam estar disponíveis num prazo de sete dias para a constituição de equipas treinadas para a primeira fase das missões CivPol, conferindo-lhe assim uma maior coerência e*

---

<sup>272</sup> A/47/277 – S/24111, de 17 de Junho de 1992, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacekeeping and Peacemaking e A/50/60 – S/1995/1 de 3 de Janeiro de 1995, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations.

<sup>273</sup> Eis a referência bibliográfica complete deste documento central: BRAHIMI, Lakhdar, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects: Report of the Panel on UN Peace Operations* (New York: Security Council, Document A/55/305-S/2000/809, 21 of August 2000).

*eficácia; e. o painel recomenda que idênticas medidas às constantes das alíneas a), b) e c) sejam implementadas, entre outras, para os juristas, especialistas em assuntos penitenciários e de direitos humanos, de forma a constituírem, em conjunto com os elementos CivPol, equipas colegiais 'juridico-policiais'” (Brahimi, 2001: para 126, aqui citado em tradução portuguesa com alguns ajustes).*

As Nações Unidas consideram que “elementos policiais da ONU competentes de estatuto civil poderão representar mais adequadamente o modelo e cultura de direitos humanos e democraticidade da Organização, no sentido holístico proposto por Brahimi (...), tendo em vista o estabelecimento de uma cultura de policiamento civil e democrática, assente em estratégias comunitárias, com elementos preventivos operacionalmente robustos, num modelo integrado com os processos de reforma judiciária e correcional” (Antero Lopes, 2005: 74)<sup>274</sup>.

Não obstante a evolução registada – e ela tem sido no essencial de saudar – a verdade é que o Departamento de Operações de Paz da ONU não conseguiu ainda implementar, ou sequer gizar de maneira minimamente consensual, um critério de selecção uniforme para os elementos dos diversos contingentes policiais – designadamente de acordo com o seu *curriculum*, qualificações e experiência<sup>275</sup>.

Infelizmente, os Estados contribuintes, muitas vezes limitados, por imperativos de ordem interna cuja viscosidade parece dolorosamente inultrapassável, manifestam muitas dificuldades em disponibilizar contingentes militares e policiais significativos, em termos numéricos, para operações de paz da ONU. Já no Suplemento à Agenda para a Paz de 1995 eram de maneira explícita salientados os constrangimentos em recursos humanos sempre que é necessário providenciar forças para determinados teatros de operações: “*as regards the availability of troops and equipment, problems have become*

---

<sup>274</sup> Não obstante, “é referida por alguns observadores a ineficácia da componente policial da ONU para resolver determinados problemas e conflitos; são frequentemente apontadas críticas à organização das missões de polícia, facto que leva alguns observadores a considerá-las uma autêntica “torre de Babel” composta por membros de dezenas de contingentes. É referida a sua incapacidade para assegurar a lei e ordem e capturar suspeitos em alguns cenários de crise, a indisciplina dos elementos policiais de diversos contingentes, falta de protocolos de procedimento normalizados, falta de especialistas em determinadas áreas da actividade policial e lacunas na formação dos polícias nomeados por determinados Países. A componente policial das Nações Unidas sofre de problemas relacionados com as filosofias de actuação e de organização, diferentes padrões de formação e sistemas policiais dos Estados contribuintes. Muitos Estados nomeiam para os respectivos contingentes, elementos policiais de que podem prescindir mais facilmente, resistindo a integrar especialistas ou quadros de maior qualidade, tendo em consideração a necessidade contínua de resolução das suas próprias questões de segurança interna”. (Elias, 2006: 504-505).

<sup>275</sup> O estabelecimento de critérios de selecção standardizados não deverá, no entanto, resumir-se à componente policial. Tanto ao nível do *staff* civil, como militar, verificam-se ainda inúmeras lacunas nos perfis seleccionados.

*steadily more serious. Availability has palpably declined as measured against the Organization's requirements. A considerable effort has been made to expand and refine stand-by arrangements, but these provide no guarantee that troops will be provided for a specific operation*” (Boutros-Ghali, 1995: para 43). Estes obstáculos acabam por provocar atrasos no cumprimento de prazos de envio de contingentes e peritos para o terreno, estabelecidos nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU e, em muitos casos, o agravamento da situação humanitária e de segurança

De igual modo, os Estados infelizmente nem sempre se preocupam com a determinação dos perfis mais adequados às diferentes missões. Estados há, o que é mais grave, que não têm ao que tudo indica qualquer pejo em nomear elementos que não possuam qualquer *background* policial. A piorar tudo, são diversos os casos de nomeações de pessoas que não cumprem os requisitos mínimos exigidos para um bom desempenho funcional no terreno – mas que nem por isso deixam de ser nomeados para integrar missões internacionais de apoio à paz. As Nações Unidas têm desde há muito conhecimento de casos de militares que vestem a pele de polícias e de outros relativos a agentes que integram as missões após terem obtido a sua reforma – ou depois de longos períodos de afastamento da sua função policial. A agravar tudo isto, há a salientar que o recrutamento de polícias só pode começar depois de autorizada a missão, o que gera limitações significativas na disponibilização de recursos humanos e materiais na fase crucial de início das operações no terreno. Todos estes factores acabam por ter um grande impacto na componente de Polícia das Nações Unidas em diversas missões de manutenção de paz (Elias, 2006: 505).

Revemo-nos na reflexão de Mónica Ferro, quando a autora refere que “os países que fornecem polícias para as missões internacionais não têm uma *capacidade policial de reserva* que possam dispensar de imediato; a maior parte destes homens estão envolvidos na comunidade e, logo, retirá-los significaria rupturas no próprio serviço de polícia nacional. É por esta razão que alguns têm defendido que as Nações Unidas, ou a comunidade internacional, deveriam ter uma força de polícia internacional com um elevado grau de prontidão, já que é difícil esperar-se que os militares desempenhem o trabalho policial” (Ferro, 2005: 333). A questão não é, neste caso, corporativa, naturalmente – mas antes funcional. Alguns autores consideram que: “*the police, who hold most responsibility for public order and who are the state institution most in touch with the people, are rarely discussed in political reform proposals (...) there is growing acknowledgement that genuine security is bound up with comprehensive security, and*



*that comprehensive security starts with the rule of law. In the rush to identify mechanisms that will encourage the establishment of democratic practices, however, the fundamental and irreplaceable role of civilian police has suffered neglect*” (Call & Barnett, 2000: 65).

Face a este tipo de cenário, o que fazer? Muitos consideram que o repensar da organização no terreno das missões policiais constituiria uma boa solução, designadamente através da criação de regiões policiais (à semelhança dos sectores militares), com contingentes nacionais completos desempenhando as suas funções nas áreas respectivas e reportando a um comando policial unificado e central. Outros sectores entendem que o principal factor a rever será o da implementação de critérios rígidos de selecção de observadores policiais, de acordo com as especificidades do mandato respectivo aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU. Existem ainda correntes que defendem que a maior vantagem da componente policial face à componente militar é precisamente a sua maior flexibilidade para se adaptar aos diferentes cenários e a maior facilidade de aproximação e de interacção com os cidadãos nos Estados pós-conflito, fruto das missões normalmente atribuídas aos serviços de Polícia nas democracias contemporâneas: policiamento da via pública, a investigação criminal, a ordem pública, a prevenção e a perícia forense são fundamentais para a garantia da segurança pública, para o restabelecimento da confiança das populações nas entidades estatais e, consequentemente, para a responsabilização dos autores de abusos e de violações dos direitos humanos (Elias, 2006: 506-507). Chesterman reflecte sobre a os dilemas com que se deparam os internacionais encarregues de estabelecer as primeiras bases para a construção da paz: *“when a peace operation attempts to bring order to territory in which the institutions of the state have ceased to function, however, the United Nations and other international actors confront the dilemma of whether and how to use the military to provide for internal security. A related dilemma frequently arises: whether to regard ‘spoilers’ that challenge the new regime as political opponents, criminal elements, or military enemies”* (Chesterman, 2004: 112).

Nos territórios pós-conflito – de que são exemplos concretos o Kosovo e Timor-Leste – verificam-se situações de vazio legal em diversas matérias do foro penal, processual penal, cível e administrativo. Assim, Chesterman defende que: *“the stability of a peace accord and the credibility of peacekeepers depend greatly on first impressions. The first six to twelve-week period is critical for establishing the basis for an effective international presence; credibility, political momentum [and military and*

*policing authority] lost during this period can be difficult to regain”* (Chesterman, 2004: 112). Como lamentou – há não muito tempo – Jean-Marie Guéhenno, o então Sub-Secretário das Nações Unidas para as Missões de Paz, *"we have [UN] peacekeeping operations that succeed, only to lapse back into conflict. Successful operations, as it were, in which the patient dies"*.

Verifica-se alguma controvérsia em torno da questão de saber se as Nações Unidas deveriam adoptar ou desenvolver *samples*, ou modelos legais, pacotes legislativos interinos que facilitassem o trabalho das agências de aplicação da lei, bem como de manutenção da ordem e segurança públicas, no desempenhar das suas funções.

Estes modelos podem evitar que as Nações Unidas se vejam obrigadas a recorrer às leis pré-existentes nos Países em situação de conflito, eliminando também a tarefa gigantesca de rever essa legislação sob pressão, de forma a expurgá-la das disposições que ofendem os padrões internacionais de Direitos Humanos. Uma tal solução acaba por ter o efeito perverso de levar as próprias Nações Unidas a perpetuarem a aplicação de leis desenvolvidas por regimes autoritários, das quais as populações ainda se sentem vítimas, mesmo se revistas em função dos padrões internacionais.

Por outro lado, esta estratégia facilitaria a constituição de uma reserva de magistrados e advogados conhecedores dos modelos desenvolvidos, os quais poderiam ser integrados nas missões conjuntas a implementar em territórios em situação de grave crise e de colapso das instituições, nos quais a ONU viesse a proceder à administração da justiça e à garantia da lei e da ordem (Mello, 2002). A aplicação dos modelos aludidos evitaria a existência de longos períodos em que as forças de polícia internacional actuam num limbo localizado numa zona cinzenta algures entre a legalidade e a iminente violação de direitos internacionalmente consagrados, bem como a necessidade de se aplicar o regime legal anteriormente vigente, o qual, muitas vezes, carece de legitimação junto das populações locais<sup>276</sup>.

Segundo Michael Ignatieff, *"the trick in nation-building is to force responsibility – for security, for co-existence – back on to local elites. This is not easy (...)*.

---

<sup>276</sup> O que não será fácil: um esquema normativo que cobrisse a actuação das forças de segurança em OAP teria de ser um instrumento vinculativo para todos os membros da ONU – e não parece plausível ver os EUA, a Rússia ou a China, para apenas mencionar alguns, a aceitar – e por escrito! – que poderá haver um dia, ainda que distante, uma OAP no seu território. Um ordenamento que apenas se aplicasse a alguns dos EM da ONU correria o risco de ser rapidamente apelidado de “Código Negro II” e seria uma desonra que poucos Estados estariam dispostos a subscrever. Mas será talvez possível deixar por escrito umas orientações, detalhadas q.b., para a adaptação da legislação nativa às necessidades das forças de segurança no terreno, assegurando o papel da DUDH como referência máxima da conduta dos participantes numa OAP.

*Controlling the culture of vengeance usually takes longer than the time frame dictated by most modern exit strategies. (...) Internationals can hold the ring – provide impartial administration, some inward investment, some basic security protection – but the work has to be done by the political elites who inherit the intervention. Nation-building takes time, and it is not an exercise in social work. Its ultimate purpose is to create the state order that is the precondition for any defensible system of human rights and to create the stability that turns bad neighborhoods into good ones” (Ignatieff, 2003: 321).*

Apesar de nos revermos, no essencial, nestas palavras, a verdade é que as experiências recentes de intervenções pós-conflito e de construção de Estados não têm, em diversos territórios, obtido resultados sustentados e sustentáveis, nem tem sido sempre logrado um empenhamento efectivo da sociedade civil e das respectivas elites locais. Em muitos casos, a postura tem sido ou, por um lado, a de apoio intrusivo internacional sem envolvimento, sem “apropriação” ou de *ownership* por parte de entidades locais e a aposta em projectos de impacto rápido ou, por outro lado, e ao invés, a de um abandono precoce que tem geralmente redundado numa implosão das instituições por via de regra frágeis existentes nestes países. Preconizam-se, deste modo, modelos alternativos de construção de Estados capazes de criar as condições essenciais para a segurança, para o desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida das populações – modelos esses infelizmente ainda longe de bem gizados.

Será, enfim, oportuno referir que, na esteira deste entendimento e pugnando por soluções consentâneas com as acima apontadas, Sérgio Vieira de Mello defendeu, numa reunião de países doadores que decorreu em Lisboa em Julho de 2001, que “uma das lições mais importantes aprendidas foi que missões *standard* de manutenção e de consolidação da paz, mesmo com uma componente principal de administração transitória, não são um modelo ideal de estrutura para se responsabilizarem por tudo o que envolve governar Timor-Leste”. A jovem nação timorense encontra-se, assim, em condições de se constituir como um genuíno estudo de caso [traduzimos *case study*] que poderá conduzir à futura adopção de novas soluções, em circunstâncias vindouras, no âmbito de reconstruções pós-conflito.

A experiência acumulada num passado recente – bem como o respectivo percurso de aprendizagem com as falhas detectadas e as lacunas entretanto preenchidas – não poderá ter outra consequência que não a da “definitiva consolidação dos contornos da imprescindível componente policial das missões das Nações Unidas (trabalhando em conjunto com outras componentes), circunstância que acarretará a assumpção de

funções cada vez mais prementes, abrangentes e fundamentais por parte dos polícias internacionais que abraçam com determinação a tarefa da paz. O enraizamento dos princípios democráticos e o apaziguamento de feridas ancestrais passam, incontornavelmente, pela acção da Justiça, cujo imediato braço no terreno, em contacto com o cidadão, é a Polícia” (Elias, 2006, 507).

Finalmente, a necessidade de a ONU garantir uma capacidade de resposta rápida em situações de emergência internacional constitui uma prioridade, de forma a prevenir o agudizar das situações de violência generalizada e de violações dos direitos humanos, situações que, muitas vezes, ocorrem ainda com maior acuidade nos períodos que medeiam a aprovação das resoluções do Conselho de Segurança e a chegada das primeiras forças militares aos territórios em crise ou conflito. De acordo com o Relatório Brahimi, *“many Member States have argued against the establishment of a standing United Nations army or police force, resisted entering into reliable standby arrangements, cautioned against the incursion of financial expenses for building a reserve of equipment or discouraged the Secretariat from undertaking planning for potential operations prior to the Secretary-General having been granted specific, crisis-driven legislative authority to do so. Under these circumstances, the United Nations cannot deploy operations ‘rapidly and effectively’ within the timelines suggested.(...) at least some of these circumstances must change to make rapid and effective deployment possible”* (Brahimi, 2001: para 90, de novo no original).

O painel de peritos responsável pela elaboração do relatório em referência propôs assim que a capacidade efectiva de resposta rápida, deverá ter a aptidão de, no caso das operações de paz tradicionais, planejar, organizar e enviar tropas, recursos civis e policiais no prazo de 30 dias, após a adopção da resolução do Conselho de Segurança – e no prazo de 90 dias, no caso das operações de paz complexas.

As OAP da ONU ou de gestão de crises da U.E. não devem ser o monopólio de uma única componente, quer seja a militar, a policial ou a civil. A aposta terá que ser cada vez mais no planeamento integrado, na inter-operabilidade de meios, tendo em vista a realização de missões conjuntas ou complementares e a racionalização de recursos, a qual, poderá ser potenciadora de sinergias entre as diferentes componentes e da obtenção de melhores resultados ao nível da pacificação e reabilitação do Estado de Direito. O empenhamento de quadros policiais com elevada formação, com experiência de gestão e planeamento e de peritos em áreas específicas representa uma mais-valia (Marques Guedes & Elias, 2010: 336-337).

## V.2. Integração e Cooperação Europeia

Na Europa “as culturas nacionais são em boa parte, responsáveis pela separação dos europeus, pelo desenho das fronteiras e, indirectamente, pelas guerras entre europeus. Consequentemente, nada na história, garante que a Europa seja possível” (Sarmiento, 2004: 59).

Noutra perspectiva, trata-se de uma “Europa-espaco, mas menos que uma potência, no sentido clássico do termo. Constitui uma *potência civil* que se exprime através de uma política externa *sui generis* com objectivos claros de projecção externa das suas políticas internas” (Leitão, 2002: 372). A U.E. tem demonstrado alguma incapacidade em assumir-se politicamente, e com ela a sua componente militar, adoptando uma postura mais pacífica assente na perspectiva do *soft power*, como sendo a cooperação, o incentivo ao desenvolvimento e a diplomacia, em detrimento do *hard power*. A U.E. é um actor regional a todos os níveis, considerado por muitos como uma *soft* superpotência.

Apesar de criado um primeiro “esboço de potência” muitos dos seus traços revelam imprecisões e contradições (Leitão, 2002). O simples facto de os países membros da U.E. possuírem alinhamentos diferenciados na política externa e nas próprias políticas de segurança interna, torna complicado, senão quase inexequível definirem bases comuns de acção. A presente crise económico-financeira também não ajuda à afirmação da União, criando obstáculos cada vez maiores ao desenvolvimento do projecto europeu.

A integração e construção europeia (a evolução dos Tratados) tem sido levada a cabo através da busca de equilíbrios (Soulie, 2000: 57), não tem evoluído de forma linear e homogénea, tendo sofrido adaptações, reconfigurações e moldagens. Face ao contexto histórico recente marcado por novos riscos e ameaças, as prioridades políticas da U.E. voltaram-se a alterar.

A aprovação no Conselho Europeu de Bruxelas em 12 e 13 de Dezembro de 2003 de uma Estratégia Europeia em matéria de Segurança – *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*<sup>277</sup> é exemplo disso mesmo. Esta estratégia diz respeito à dimensão externa da segurança na Europa. A U.E. afirma estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor, pretendendo por isso ser um actor mais credível e eficaz. Assume-se que a segurança é uma condição

---

<sup>277</sup> Disponível no site <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Consultada em 2 de Janeiro de 2012.

prévia ao desenvolvimento. São identificadas as principais ameaças, consideradas mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis: o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva, os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Neste documento são propostos objectivos estratégicos concretos: “enfrentar as ameaças”, consideradas dinâmicas, não sendo puramente militares, pelo que requerem uma conjugação de meios (policiais, serviços de informações, meios judiciais, meios militares, etc.); e “criar segurança na nossa vizinhança”<sup>278</sup>.

Um princípio muito importante decorrente desta estratégia é o de que “numa era de globalização, as ameaças longínquas poderem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. *A primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior*”. Face a esta conjuntura, a União comprometeu-se ser mais proactiva, mais coerente, mais capaz de colaborar com outros parceiros<sup>279</sup>. Os atentados de 11 de Março de 2004 em Madrid e de 7 de Julho de 2005 em Londres confirmariam a necessidade da conjugação de esforços e de cooperação estreita. Contudo, este documento não pode ser considerado uma verdadeira estratégia de segurança interna, na medida em que se limita a definir princípios genéricos e de enquadramento da segurança à escala global e não atribui responsabilidades e tarefas específicas aos Estados membros. Da mesma forma, a área JAI é ainda de natureza marcadamente intergovernamental, residindo em grande parte na esfera de soberania dos Estados, apesar da comunitarização progressiva de diversas matérias<sup>280</sup> - o que nem é (nem pode ser) factor impeditivo de uma estratégia de cooperação conjunta.

A já referida estratégia de segurança da U.E., sob o lema *Rumo a um Modelo Europeu de Segurança*, entretanto aprovada em Março de 2010, diz respeito à segurança interna, como que complementando o documento de 2003. Expõe as ameaças e desafios comuns, estabelece a política comum de segurança interna da U.E. e define um modelo de segurança europeu. Este modelo consiste em ferramentas comuns e nos seguintes

---

<sup>278</sup> Neste contexto, é enunciado que constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos. É necessário consolidar os resultados obtidos nos Balcãs de modo a credibilizar a política europeia. Pretende estender aos países do Leste, os benefícios da cooperação económica e política. A resolução do conflito Israelo-árabe constitui uma prioridade estratégica.

<sup>279</sup> O documento refere-se aos EUA, assim como ao estreitamento de relações com a Rússia e os laços que ligam os europeus ao Médio Oriente, África, América latina e à Ásia, citando em particular a necessidade de *desenvolver parcerias estratégicas* com o Japão, a China, o Canadá e a Índia.

<sup>280</sup> O Tratado de Amesterdão operou uma transferência do Terceiro para o Primeiro Pilar, das matérias atinentes à política de asilo, imigração e fronteiras e cooperação judicial em matéria civil, implicando a «comunitarização» das mesmas.

compromissos: uma relação mutuamente reforçada entre segurança, liberdade e privacidade; a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; a participação de todas as instituições da UE; o tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; uma melhor prevenção e antecipação; a participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os sectores que tenham um papel a desempenhar na protecção (políticos, económicos e sociais); e uma maior interdependência entre segurança interna e segurança externa.

Apresenta um catálogo das ameaças comuns que não difere muito do diagnóstico anteriormente efectuado: terrorismo, em todas as suas formas; as graves formas de criminalidade organizada; a cibercriminalidade; a criminalidade sem fronteiras; a violência; as catástrofes naturais e as de origem humana.

A Estratégia de Segurança Europeia de 2010 define dez linhas de acção para garantir a segurança interna da U.E. nos próximos anos: 1) uma abordagem ampla e integral da segurança interna (numa dimesão horizontal e vertical); 2) garantir a supervisão democrática e judicial real das actividades em matéria de segurança; 3) prevenção e antecipação: uma abordagem proactiva e baseada na informação; 4) elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações; 5) cooperação operacional; 6) cooperação judiciária em matéria penal; 7) gestão integrada das fronteiras; 8) uma aposta na inovação e na formação; 9) dimensão externa da segurança interna/cooperação com países terceiros; 10) flexibilidade para se adaptar aos futuros desafios.

A Europa tomou consciência das suas debilidades e de que os «novos perigos reticulares» “só podem ser combatidos com esforços globais e contínuos, apoiados por elevados níveis de informação, prevenção e cooperação entre Estados e serviços de polícia às escalas europeia e mundial” (Farinha, 2005: 1). De igual modo, a abertura de fronteiras com a entrada em vigor da Convenção de Aplicação do Acordo de *Schengen* (CAAS), em 26 de Março de 1999, funcionou como “um catalizador para o desenvolvimento da cooperação policial na U.E.” (Farinha, 2005: 18). Os Estados-Membros deixaram de poder delinear e desenvolver “uma política de segurança interna ou de prevenção e combate à criminalidade isolada ou desgarrada do contexto alargado e das opções da U.E., pois a maior ou menor eficácia das políticas de um Estados-Membros terão cada vez maior impacto em todo o espaço europeu. Ao preservarem a segurança nacional, os Estados-Membros devem ter plenamente em conta a segurança da União como um todo, designadamente, tendo em vista a prevenção e combate ao

terrorismo” (Gomes, 2006: 230). Constituindo um dos objectivos da U.E. a criação de um vasto espaço sem fronteiras onde os cidadãos podem circular livremente, com o corolário recente de se procurar consolidar como um espaço de liberdade, segurança e justiça<sup>281</sup>.

Os paradoxos de uma União actualmente de 27 Estados e no futuro de 30 ou 40, consubstanciam-se no facto de qualquer identidade pressupor “a existência de interesses comuns e o que acontece é que na Europa temos diferentes tradições nacionais e o seu peso torna (...) difícil a percepção do interesse comum” (Teixeira, 1999: 16). O desafio consistirá assim na desconstrução da lógica da autonomia estatal na elaboração da política externa, num exercício de negociação e de moldagem dos interesses nacionais e de procura de um interesse comum, o qual, residirá no legado civilizacional de uma Europa que se rege pelos valores da liberdade, da democracia, do Estado de Direito e dos direitos humanos. A criação de um mercado sem fronteiras internas, no qual as mercadorias, as pessoas, os serviços e os capitais circulam livremente, “tornou clara a necessidade de regras em matéria de asilo, de imigração, de controlo de fronteiras externas, de luta contra a criminalidade transnacional, de cooperação judicial em matéria penal, civil e de polícia” (Martins, 2004: 177).

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009, pretende trazer à U.E. melhoramentos a nível do funcionamento das Instituições, sendo o reforço da legitimidade democrática, uma das principais preocupações subjacentes ao texto do Tratado<sup>282</sup>. Os principais objectivos deste são, assim, o melhoramento da eficiência do processo de tomada de decisões, uma redução do défice democrático através da atribuição de um papel mais importante ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais e a afirmação internacional da União.

As principais alterações introduzidas na União Europeia pelo Tratado de Lisboa incluem: a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a

---

<sup>281</sup> O Art. 3.º n.º 2 do TUE prevê que “a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”. Este objectivo vai ser desenvolvido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), designadamente entre os Art. 67.º e 89.º.

<sup>282</sup> Para além da continuidade da necessidade em reforçar as competências do Parlamento Europeu, muitos dirigentes ou analistas políticos criticam o facto de a Comissão Europeia ser uma instituição não eleita por sufrágio universal, mas mesmo assim, ter o poder de tomar decisões de natureza política, que muitas vezes são divergentes das opiniões expressas a nível nacional. O Tratado de Lisboa vem reformular o funcionamento da Comissão e, ao mesmo tempo, reforçar o poder, não só do Parlamento Europeu, mas também dos parlamentos nacionais, dando-lhes a hipótese de se oporem às decisões tomadas pelo Conselho e mesmo de as rejeitar.



Política de Segurança; um novo sistema para a presidência do Conselho Europeu<sup>283</sup>; uma Comissão Europeia com menos comissários a partir de 2014<sup>284</sup>; uma nova distribuição de votos no Conselho Europeu; e a eliminação da tomada de decisões por unanimidade em muitas áreas<sup>285</sup>.

### **V.2.1. Área de Justiça e Assuntos Internos da União Europeia**

O Tratado de Maastricht, também conhecido por Tratado da União Europeia (TUE) assinado em 7 de Fevereiro de 1992 e entrado em vigor em 1 de Novembro de 1993 criou a U.E., constituída por três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

O chamado “Terceiro Pilar” ou área JAI foi integrado no seu quadro institucional, acrescentando assim uma nova dimensão à construção da Europa, no Título VI do Tratado. A JAI resultou de “um compromisso entre, por um lado, os Estados-Membros partidários de uma comunitarização das questões de segurança interna relacionadas com a livre circulação de pessoas e a supressão de controlos nas fronteiras internas e, por outro lado, os partidários da manutenção das medidas compensatórias necessárias à sua plena realização no âmbito meramente intergovernamental” (Urbano de Sousa, 2001: 873). O Art. K1 do TUE previa um conjunto de áreas de cooperação – judiciária, policial e aduaneira - consideradas de “interesse comum”, assim como, uma “Unidade Europeia de Polícia”, denominada Europol. A cooperação policial definida pelo TUE “situa-se no centro da oposição entre soberania dos Estados-Membros e a necessidade de intervenção das instâncias comunitárias para garantir o difícil equilíbrio entre as liberdades e a segurança. Contudo, a evolução permitiu desenvolver a identidade europeia e legitimar a cooperação policial” (Domenach, 1999: 11).

O Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997, tendo entrado em vigor em 1 de Maio de 1999, procedeu à comunitarização efectiva de uma parte das

---

<sup>283</sup> O Tratado de Lisboa prevê o fim das presidências rotativas/partilhadas no Conselho Europeu e institui a eleição do Presidente do Conselho Europeu por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez (Art. 15.º n.º 5 do TUE).

<sup>284</sup> A partir de 1 de Novembro de 2014, a Comissão é composta por um número de membros, incluindo o seu Presidente e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, correspondente a dois terços do número dos Estados-Membros, a menos que o Conselho Europeu (Art. 17.º n.º 5 do TUE).

<sup>285</sup> A adopção por maioria qualificada substitui a adopção por unanimidade em 45 novas áreas, incluindo as áreas da cooperação judicial, coordenação das políticas económicas, energia e ajuda humanitária. Todavia, no domínio da segurança e defesa a maior parte dos actos necessitam de ser adoptados por unanimidade, permanecendo esta uma área reservada e sensível de actuação da União.

questões que eram anteriormente da competência da cooperação no domínio da JAI, as medidas destinadas a aproximar a União dos seus cidadãos e a possibilidade de formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-Membros (cooperações reforçadas). Refere-se nomeadamente, a aprovação das normas relativas aos vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas, “em obediência ao princípio da progressividade” (Martins, 2004: 181), a integração da cooperação *Schengen* no quadro institucional e jurídico da U.E. e a sua repartição pelo Primeiro e Terceiro Pilares. Dá-se então uma verdadeira “desterritorialização do direito penal nacional” (Rodrigues, 2004, cit. in Sousa, 2006: 300), bem como o desfazer do paradigma tradicional da cooperação penal interestadual, conferindo à justiça penal uma dimensão europeia, apesar da epígrafe do Título VI (Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal) ter uma vertente intergovernamental e não de integração. A cooperação policial e judiciária assume assim “uma natureza híbrida, de *intergovernamentalismo* comunitarizado ou de comunitarismo *intergovernamentalizado*, consoante se acentue as suas características intergovernamentais ou os seus elementos comunitários”<sup>286</sup>, sendo prejudicada pela pluralidade de quadros normativos e pela desvinculação de certos Estados-Membros (Urbano de Sousa, 2001: 913; 2005: 115).

Apesar das muitas alterações introduzidas, o Tratado de Lisboa veio confirmar a nomenclatura de Justiça e Assuntos Internos e de “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” – um espaço instituído pela União dentro do respeito pelos direitos fundamentais e pelos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros. Na nova arquitectura legal da União, as matérias relativas à cooperação judiciária no âmbito penal e à cooperação policial desaparecem totalmente do TUE, passando a ser reguladas, integralmente, pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

---

<sup>286</sup> O Tratado de Nice, assinado em 26 de Fevereiro de 2001, tendo entrado em vigor em 1 de Fevereiro de 2003, foi essencialmente consagrado ao “remanescente” do Tratado de Amesterdão, ou seja, aos problemas institucionais ligados ao alargamento que não foram solucionados em 1997. Trata-se da composição da Comissão, da ponderação dos votos no Conselho e do alargamento dos casos de votação por maioria qualificada. Simplificou igualmente o recurso ao procedimento de cooperação reforçada e tornou mais eficaz o sistema jurisdicional. Este Tratado “manteve o enquadramento normativo-institucional do espaço de liberdade, segurança e justiça, limitando-se a alterar os Art. 29.º e 31.º do TUE, por forma a consagrar «constitucionalmente» a Eurojust (a Unidade de Cooperação Judiciária da União Europeia) e criar, assim, uma base jurídica clara para o seu desenvolvimento” (Urbano de Sousa, 2003: 25), de forma a promover “a coordenação adequada entre autoridades repressivas nacionais e dar apoio às investigações criminais em processos de crime organizado, designadamente com base nas análises da Europol, bem como cooperar de forma estreita com a rede judiciária europeia, em especial, a fim de simplificar a execução de cartas rogatórias” (Prevenção e controlo da criminalidade organizada: Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio, consultada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º C 124, de 3 de Maio de 2000, p. 23).

(daqui por diante, TFUE). Esta alteração conduz, na prática, ao ocaso da estrutura de três pilares característica da U.E., através da “comunitarização” das áreas acima indicadas (nomeadamente no que se refere ao procedimento legislativo), com algumas especificidades. Em termos práticos, o TFUE extingue a estrutura de três pilares, oriunda do Tratado de Maastricht. É o que se tem vindo a apelidar, com *gusto*, de “despillarização”.

Uma das principais inovações introduzidas pelo TFUE, no quadro da Justiça e Assuntos Internos, é a extensão do voto por maioria qualificada no Conselho a quase todas as suas matérias, em detrimento da necessidade de unanimidade vigente anteriormente (embora antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a unanimidade só fosse requerida para o Título VI), uniformizando-se, ao mesmo tempo, os instrumentos aplicáveis (regulamentos, directivas, decisões, recomendações e pareceres).

Ao nível institucional, o papel do Parlamento Europeu é alargado, com a consagração do procedimento legislativo ordinário (a nova nomenclatura atribuída à “co-decisão”) a quase todos os domínios JAI. E mesmo nos casos em que não haverá lugar à co-decisão, o Parlamento Europeu deverá dar o seu consentimento prévio para que uma iniciativa possa ser adoptada.

Já no que se refere aos parlamentos nacionais, também estes verão a sua intervenção expandida, por força do alargamento do prazo para exame da compatibilidade de iniciativas legislativas face ao princípio da subsidiariedade (designadamente, a adopção de mecanismos de avaliação da execução das políticas da União – Artigo 70.º do TFUE; da sua associação ao controlo político da Europol – Artigo 88.º, n.º 2 do TFUE; e à avaliação das actividades da Eurojust – Artigo 85.º, n.º 1, do TFUE). Além disso, é previsto um mecanismo de controlo reforçado deste princípio, que permite aos parlamentos nacionais apresentarem uma opinião fundamentada junto do legislador europeu (Conselho e Parlamento Europeu, o Parlamento Europeu) e, caso seja obtida uma determinada maioria (55% dos Estados Membros e /ou uma maioria simples dos deputados ao Parlamento Europeu), suspender o processo legislativo (Artigo 69º do TFUE e Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade). Os parlamentos nacionais vêem o seu envolvimento reforçado.

O alargamento das matérias sujeitas ao procedimento legislativo ordinário e a votação por maioria qualificada em nada contende com o exercício das

responsabilidades de cada Estados Membros na manutenção da ordem pública e na salvaguarda da segurança interna. O TFUE prevê, expressamente, que os Estados-Membros poderão, livremente, organizar as formas de cooperação e coordenação que entenderem entre as respectivas autoridades e serviços encarregues de assegurar a segurança interna (Artigos 72º e 73º do TFUE).

O novo TFUE cria um Comité Permanente no seio do Conselho (Artigo 71º TFUE), cuja função será assegurar a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Desta forma, procura-se facilitar a coordenação das acções das autoridades nacionais competentes, sendo, também, os órgãos e organismos responsáveis ao nível da U.E. associados aos trabalhos deste comité. O Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais deverão ser mantidos ao corrente dos respectivos trabalhos. O Comité Permanente sobre a Cooperação Operacional no domínio da Segurança Interna (COSI) para garantir uma coordenação e uma cooperação eficazes entre as autoridades policiais e de gestão das fronteiras, incluindo o controlo e a protecção das fronteiras externas, e sempre que adequado a cooperação judiciária em matéria penal necessária para a cooperação operacional. O trabalho deste Comité basear-se-á, acima de tudo, nas avaliações das ameaças e nas prioridades tanto a nível nacional como da UE. O COSI deve igualmente assegurar uma cooperação estrita entre as agências da UE e os organismos implicados na segurança interna da U.E. (Europol, Frontex, Eurojust, Cpol e Sitcen) a fim de proporcionar operações cada vez mais coordenadas, integradas e eficazes. Estes actores devem continuar a melhorar a sua prestação de apoio efectivo aos serviços especializados nos Estados-Membros. Em particular, deve ser melhorada a capacidade da Europol para apoiar as operações dos Estados-Membros.

Tendo em vista perspectivar os objectivos e âmbito da área JAI abordaremos, de forma sucinta, o enquadramento institucional e jurídico actual da União, decorrente das alterações introduzidas pelos diferentes Tratados.<sup>287</sup> De acordo com o Artigo 87.º n.º 1

---

<sup>287</sup> O Artigo 87.º n.º 2 do TFUE prevê o conjunto de matérias abrangidas pela cooperação policial, estatuidando que o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre: a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes; b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística; c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada. No Artigo 87.º n.º 3 encontra-se previsto que o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode estabelecer medidas em matéria de cooperação operacional entre as autoridades referidas no presente artigo. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu. Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove EM pode solicitar que o projecto de medidas seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo no Conselho. Após debate, e

do TFUE, a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria.

As matérias referentes aos controlos nas fronteiras passaram a reger-se pelo Artigo 77.º do TFUE, que unifica o regime de tomada de decisão, passando o Parlamento Europeu e o Conselho a deliberar de acordo com o processo legislativo ordinário. No entanto, sempre que for necessária uma acção da União para facilitar o exercício do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (Artigo 20º, n.º 2, alínea a) do TFUE), sem que tenham sido previstos poderes de acção, o Conselho delibera de acordo com o processo legislativo especial, por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu, no que respeita aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência e documentos equiparados.

O TFUE consagra uma inovação, ao introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas (Artigo 77.º, n.º 1 al. c), do TFUE). É ainda consagrada uma política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes (Artigo 78.º do TFUE). No domínio de imigração, a União desenvolve uma política comum destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos, sendo que de acordo com o Art. 79.º do TFUE o Parlamento Europeu e o Conselho deliberam de acordo com o processo legislativo ordinário. O regime implementado contém as seguintes inovações: medidas destinadas ao combate do tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de

---

havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projecto ao Conselho, para adopção. No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove EM pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projecto de medidas em questão, esses EM notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n.º 2 do artigo 20.º do Tratado da União Europeia e no n.º 1 do artigo 329.º do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada. O processo específico previsto no segundo e terceiro parágrafos não se aplica a actos que constituam um desenvolvimento do acervo de *Schengen*.

crianças; celebração de acordos de readmissão entre a U.E. e países terceiros destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros; medidas de incentivo e apoio à acção dos Estados-Membros destinadas a fomentar a integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território, com exclusão de harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros; direito dos Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, para efeitos de trabalho.

Uma das maiores novidades do TFUE é a alteração dos procedimentos relativos aos instrumentos adoptados no domínio da cooperação judiciária em matéria penal. Com efeito, as normas adoptadas no âmbito destas matérias deverão passar a seguir o procedimento legislativo ordinário, na maioria dos casos. Em concreto, o novo TFUE, no seu Artigo 82.º, dispõe que a U.E. deverá adoptar normas e procedimentos comuns de forma a facilitar *“o reconhecimento mútuo de decisões judiciais, prevenir e resolver os conflitos de competência entre Estados-Membros, apoiar a formação de juízes, magistrados e outros operadores judiciais e facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros no domínio dos processos penais e da execução de decisões”*. Verifica-se que é dada uma especial relevância ao princípio do reconhecimento mútuo, sendo retirada a facilitação da extradição entre Estados-Membros como objectivo da cooperação judiciária em matéria penal.

Um outro domínio onde foram aprovadas normas mínimas comuns diz respeito à definição de infracções e respectivas sanções nos casos de criminalidade particularmente grave com incidência transfronteiriça, conforme se dispõe no Artigo 83.º TFUE. As áreas concretas de actuação serão o terrorismo, o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de mulheres e crianças, o tráfico ilícito de droga, o tráfico ilícito de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafacção de moeda e outros meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. Foi assim expandido o catálogo de infracções em relação à anterior norma do TUE.

Acresce a estes domínios, a aproximação das legislações em matéria penal, nomeadamente quanto à definição de infracções e de sanções, nos casos em que esta aproximação seja considerada indispensável para fazer cumprir eficazmente uma política da União já de si objecto de harmonização. Esta aproximação, em concreto, se

teve a sua génese no Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, vê-se amparada em alguma jurisprudência recente do Tribunal de Justiça (TJ) relativa à previsão de sanções penais em certos domínios de actuação da U.E. (como, por exemplo, a protecção do ambiente), como forma de fazer cumprir eficazmente as respectivas normas comunitárias aplicáveis (acórdãos C-176/03 e C-440/05) (Piçarra, 2007).

Ao nível da cooperação policial (Artigos 87.º a 89.º), o Tratado de Lisboa tem como regra a aplicação do procedimento legislativo ordinário, designadamente quanto à recolha, conservação, tratamento, análise e troca de informação, quanto ao apoio à formação e intercâmbio de pessoal, de equipamento e de investigação criminalística e quanto às técnicas comuns de inquérito relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada. Este elenco de domínios em que é possível que a U.E. legisle é semelhante ao disposto anteriormente, quanto às matérias abrangidas pela cooperação policial, no TUE.

Em relação à intervenção das autoridades judiciais e policiais dos EM no território de outro Estado-Membro, trata-se de uma matéria que deverá ser legislada de acordo com o procedimento legislativo especial, por unanimidade no Conselho e após consulta do Parlamento Europeu. Estas disposições referem-se à perseguição transfronteiriça (Artigo 89.º).

De acordo com o Artigo 75.º do TFUE, o Conselho e o Parlamento Europeu, no âmbito do combate ao terrorismo e actividades com este relacionadas, deverão definir um quadro de medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais pertencentes a pessoas ou entidades relacionadas com o fenómeno do terrorismo e outros similares, no respeito das garantias jurídicas aplicáveis. Tais medidas poderão ser – a título de exemplo – o congelamento de bens, de activos financeiros ou de quaisquer benefícios económicos. O Artigo 222.º do TFUE institucionaliza uma cláusula de solidariedade que prevê a assistência mútua no caso de um Estado-Membro ser alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. É ainda instituída uma base jurídica própria para a acção da União em matéria de protecção civil (Artigo 196.º do TFUE).

No plano ainda normativo, mas de maneira menos formal, o Programa de Estocolmo, já aprovado e que vigorará entre 2010 e 2014, estabelece objectivos muito claros, que devem vir a ser atingidos nos próximos anos. Nesta conjuntura, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho e à Comissão para que fosse definida uma estratégia

européia de segurança interna, baseada em particular nos seguintes princípios: “- *clarity on the division of tasks between the EU and the Member States, reflecting a shared vision of today's challenges; - respect for fundamental rights, international protection and the rule of law; - solidarity between Member States; - reflection of a proactive and intelligence-led approach; - the need for a horizontal and cross-cutting approach in order to be able to deal with complex crises or natural or man-made disasters; - stringent cooperation between EU agencies, including further improving their information exchange; - a focus on implementation and streamlining as well as the improvement of preventive action; - the use of regional initiatives and regional cooperation; - the aim of making citizens aware of the importance of the Union's work to protect them*”<sup>288</sup>.

### **V.2.2. Organismos da Área de Justiça e Assuntos Internos**

A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções. As instituições da União são: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas (Artigo 13.º do TUE). Estas “ao interagirem no seu processo político de forma complexa, promovem um sistema de freios e contrapesos que, em substância, se enquadra no espírito da separação e interdependência de poderes, caracterizadora dos modelos constitucionais modernos” (Soares, 2006: 151)<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> The Stockholm Programme – *An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, doc. 17024/09 de 2 de Dezembro. Embora haja versão em português, preferimos o original em língua inglesa.

<sup>289</sup> O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. Exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão. O Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos da União. O seu número não pode ser superior a setecentos e cinquenta, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros por EM. A nenhum EM podem ser atribuídos mais do que noventa e seis lugares. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos, por sufrágio universal directo, livre e secreto, por um mandato de cinco anos (*cfr.* Artigo 14.º do TUE; *cfr.* do Artigo 223.º até Artigo 234.º do TFUE). O Conselho Europeu dá à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União. O Conselho Europeu não exerce função legislativa. O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EM, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos seus trabalhos. O Conselho Europeu reúne-se duas vezes por semestre, por convocação do seu Presidente. Quando a ordem de trabalhos o exija, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um será assistido por um ministro e, no caso do Presidente da Comissão, por um membro da Comissão. Quando a situação o exija, o Presidente convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu. O Conselho Europeu pronuncia-se por consenso, salvo disposição em contrário dos



A estrutura de funcionamento da área JAI complexificou-se ao longo dos anos, agrupando sob a tutela do Conselho Europeu vários comités, agências, redes e grupos de trabalho. Segundo o Artigo 68.º do TFUE, o Conselho Europeu define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça. Foi criado no Conselho um Comité Permanente a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. O Comité Permanente fomenta a coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados-Membros. Os representantes dos órgãos e organismos pertinentes da União podem ser associados aos trabalhos do Comité. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são periodicamente informados desses trabalhos.

---

Tratados. O Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Em caso de impedimento ou de falta grave, o Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento. O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão, nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. O Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento (*cfr.* Artigo 15.º e 18.º do TUE; *cfr.* do Artigo 235.º até ao Artigo 236.º do TFUE).

O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial, com poderes para vincular o Governo do respectivo Estado-Membro e exercer o direito de voto. O Conselho delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados. A partir de 1 de Novembro de 2014, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55 % dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-Membros que reúnam, no mínimo, 65 % da população da União. A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho; caso contrário, considera-se alcançada a maioria qualificada. As restantes regras aplicáveis à votação por maioria qualificada são estabelecidas no n.º 2 do Artigo 238.º do TFUE (*cfr.* Artigo 16.º do TUE; *cfr.* do Artigo 237.º até ao Artigo 243.º do TFUE).

A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adoptadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia. A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com excepção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais. Os actos legislativos da União só podem ser adoptados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais actos são adoptados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem. O mandato da Comissão é de cinco anos. A Comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu. O Parlamento Europeu pode votar uma moção de censura à Comissão em conformidade com o Art. 234.º do TFUE. Caso tal moção seja adoptada, os membros da Comissão devem demitir-se colectivamente das suas funções e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão. O Alto Representante é um dos vice-presidentes da Comissão. Assegura a coerência da acção externa da União. Cabem-lhe, no âmbito da Comissão, as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da União. No exercício das suas responsabilidades ao nível da Comissão, e apenas em relação a essas responsabilidades, o Alto Representante fica sujeito aos processos que regem o funcionamento da Comissão, na medida em que tal seja compatível com as restantes disposições do Art. 18.º do TUE (*cfr.* Art. 17.º e 18.º do TUE; *cfr.* do Artigo 244.º ao Artigo 250.º do TFUE). O Tribunal de Justiça da União encontra-se regulado no Artigo 19.º do TUE e dos Artigos 251.º a 281.º do TFUE. O Banco Central Europeu encontra-se regulado entre o Artigo 282.º e 284 do TFUE. O Tribunal de Contas encontra-se previsto dos Artigos 285.º a 287 do TFUE.

O Conselho Europeu é apoiado por um Comité Permanente a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna (Artigo 71.º TFUE), o qual, substituiu o anterior Comité do Artigo 36 (CATS). O Comité Permanente fomenta a coordenação da acção das autoridades competentes dos Estados-Membros. Os representantes dos órgãos e organismos pertinentes da União podem ser associados aos trabalhos do Comité. O Parlamento Europeu e os Parlamntos nacionais são periodicamente informados desses trabalhos. Este Comité Permanente é constituído por altos funcionários dos Estados-Membros, tendo como atribuições genéricas a coordenação da actividade desenvolvida pelos diferentes grupos de trabalho (*i.e.* grupo de cooperação policial, grupo terrorismo, grupo criminalidade organizada, etc.), dar pareceres e preparar os trabalhos do Conselho, sem prejuízo das competências do Comité dos Representantes Permanentes (COREPER). Tal como estatuído nos Artigos 72.º e 73.º do TFUE estes mecanismos da União não prejudicam o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna. Os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob a sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação, conforme considerarem adequado, entre os serviços competentes das respectivas administrações responsáveis pela garantia da segurança nacional.

Procuraremos em seguida fazer um breve enquadramento sobre o papel intrínseco de alguns organismos no quadro da cooperação policial europeia e o impacto que a sua acção tem nas políticas públicas de segurança interna nos diferentes EM, designadamente a Europol, a Cooperação *Schengen*, Eurojust, a Frontex, o Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) e a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC).

#### **V.2.2.1. Europol**

A Europol é o serviço policial da U.E., responsável perante o Conselho Europeu, ou seja, perante os Ministros de Justiça e de Assuntos Internos de todos os Estados-Membros que tem por missão apoiar e reforçar a acção das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afectem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objecto de uma política da União,

bem como no combate contra esses fenómenos (Artigo 88.º n.º 1 do TFUE)<sup>290</sup>. As acções operacionais da Europol devem ser conduzidas em articulação e com o acordo das autoridades do ou dos Estados-Membros cujo território seja afectado. A aplicação de medidas coercivas releva exclusivamente das autoridades nacionais competentes (Artigo 88.º n.º 3 do TFUE).

Perspectiva-se que no futuro reforce ainda mais os seus poderes a este nível e se torne verdadeiramente o *pivot* central da cooperação policial europeia<sup>291</sup>. Tem por missão prestar assistência aos serviços policiais dos Estados-Membros na sua luta contra a criminalidade organizada internacional, através da estreita cooperação com e entre os Estados-Membros, os países candidatos e outras organizações internacionais.

A Convenção Europol foi aprovada no Conselho Europeu de Cannes, em Junho de 1995, e assinada em Julho em Bruxelas, constando no Acto do Conselho de 26 de Julho de 1995, publicado no JOC 316, de 27 de Novembro de 1995<sup>292</sup>. A Europol começou as suas actividades em 1 de Julho de 1999<sup>293</sup>, vendo estendido o seu mandato pelo Conselho, em 1 de Janeiro de 2002, às formas mais graves de criminalidade transnacional, elencadas no anexo à Convenção<sup>294</sup>.

Entretanto a Decisão 2009/371/JHA do Conselho, de 6 de Abril de 2009, veio revogar todas as medidas de aplicação da Convenção Europol reconfigurando o Serviço Europeu de Polícia (Europol). A Decisão mencionada estatui a capacidade jurídica, objectivos, competências, funções da Europol, participação em equipas de investigação conjuntas, pedidos da Europol para iniciar investigações criminais, unidades nacionais,

---

<sup>290</sup> Segundo o n.º 2 do mesmo Artigo 88.º do TFUE as suas funções incluem: a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos EM ou de instâncias ou países terceiros; a coordenação, organização e realização de investigações e de acções operacionais, conduzidas em conjunto com as autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, eventualmente em articulação com a Eurojust.

<sup>291</sup> A sede da Europol é em Haia, nos Países Baixos, onde desempenham funções mais de 600 pessoas, entre as quais, elementos de ligação das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei (polícia, alfândegas, serviços de imigração, etc.), designados por ELO's, analistas e outros peritos, que garantem um serviço multilingue, 24 horas por dia.

<sup>292</sup> As suas origens remontam ao Conselho Europeu do Luxemburgo de Junho de 1991, no qual foi proposta pelo *Chanceler* alemão *Helmut Kohl* a criação de uma Unidade Europeia de Polícia Criminal, e aos resultados do Grupo de Trabalho *Trevi III*, apresentados no mesmo Conselho. Destas duas ideias nasceu o GTAHE, cuja missão era encetar esforços para a futura criação da Europol. Também o TUE, com a inclusão de medidas referentes à cooperação policial e judiciária em matéria penal (Título VI do TUE), contribuiu para a organização da Europol. Dos trabalhos do GTAHE resultou a Criação da UED, cujas operações se iniciaram em 3 de Janeiro de 1994, ocupando-se inicialmente do tratamento de informações relativas ao tráfico de estupefacientes e ao branqueamento de capitais, passando mais tarde a incluir os crimes e os tráficos organizados.

<sup>293</sup> Comunicação do Conselho n.º 1999/C 185/01 publicada no JO L 185, ambos de 7 de Janeiro de 1999, p. 1.

<sup>294</sup> Decisão do Conselho n.º 2001/C 362/01, de 6 de Dezembro de 2001, publicada no JO C 362, de 18 de Dezembro de 2001, p. 1.

oficiais de ligação, tratamento de informações, sistema de informações Europol e protecção e segurança de dados. Prevê ainda as relações com instituições, órgãos e organismos da União ou da Comunidade, relação com organizações<sup>295</sup> e países terceiros<sup>296</sup>, informação proveniente de organismos privados e pessoas particulares. Estas relações com outras entidades ou Estados são efectivadas através de acordos de cooperação de natureza estratégica e operacional, celebrados em consonância com o previsto na Convenção e segundo a estratégia da Europol de relações internacionais, podendo, consoante os casos, incluir troca de dados pessoais e cooperação técnica.

No Artigo 4.º da Decisão encontram-se previstas as competências da Europol. Estas incluem a criminalidade organizada, o terrorismo e outras formas de criminalidade grave constantes do anexo, que afectem dois ou mais Estados-Membros de modo tal que, pela amplitude, gravidade e consequências das infracções, seja necessária uma orientação comum por parte dos Estados-Membros.

O Artigo 5.º da Decisão contém o catálogo de atribuições da Europol<sup>297</sup>, nomeadamente: recolher, armazenar, tratar, analisar e realizar o intercâmbio de dados e informações, designadamente através da prestação de apoio aos Estados-Membros nas tarefas de recolha e análise de informações da *internet* para os apoiar a identificar as actividades criminosas cuja prática seja favorecida pela utilização da *internet* ou que sejam cometidas através da *internet*; comunicar sem demora às autoridades competentes dos Estados-Membros, através das unidades nacionais, as informações que lhes digam respeito e as ligações entre infracções penais que tenha estabelecido; apoiar as investigações nos Estados-Membros, nomeadamente transmitindo às unidades nacionais todos os dados pertinentes de que disponha; pedir às autoridades competentes dos Estados-Membros implicados que iniciem, conduzam ou coordenem investigações, e sugerir a criação de equipas de investigação conjuntas em casos específicos; fornecer apoio em matéria de informações e de análises aos Estados-Membros em ligação com

---

<sup>295</sup> CEPOL, Eurojust, Banco Central Europeu, Comissão Europeia, Centro Europeu de Monitorização das Drogas e Toxicodependência, Frontex, Interpol, OLAF, SITCEN, Gabinete das Nações Unidas das Drogas e Crime, Organização Mundial das Alfândegas.

<sup>296</sup> Albânia, Austrália, Bósnia-Herzegovina, Canadá, Colômbia, Croácia, Macedónia, Islândia, Moldávia, Noruega, Federação Russa e Estados Unidos da América.

<sup>297</sup> No âmbito dos objectivos definidos no Art. 3.º, a Europol pode ainda, de acordo com os recursos orçamentais e de pessoal de que dispõe e dentro dos limites fixados pelo Conselho de Administração, prestar assistência aos EM através de apoio, aconselhamento e investigação nos seguintes domínios: formação dos membros das autoridades competentes, se necessário em cooperação com a Academia Europeia de Polícia; organização e equipamento dessas autoridades, facilitando a prestação de apoio técnico entre os Estados-Membros; métodos de prevenção da criminalidade; análises e métodos técnicos e científicos de polícia, e procedimentos de investigação (cfr. Art. 5.º n.º 2 da Decisão 2009/371/JHA do Conselho, de 6 de Abril de 2009).

um acontecimento internacional importante; preparar avaliações da ameaça, análises estratégicas e relatórios gerais de situação relacionados com o seu objectivo, incluindo avaliações da ameaça da criminalidade organizada<sup>298</sup>; aprofundar os conhecimentos especializados em técnicas de investigação utilizadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e aconselhar em matéria de investigação; fornecer informações estratégicas tratadas, promover uma utilização eficaz e racional dos recursos disponíveis a nível nacional e da União para as actividades operacionais e apoiar tais actividades<sup>299</sup>.

A Europol age ainda na qualidade de repartição central de combate à contrafacção do euro, nos termos da Decisão 2005/511/JAI do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa à protecção do euro contra a contrafacção, através da designação da Europol como repartição central de combate à contrafacção do euro. A Europol também pode fomentar a coordenação de medidas executadas para combater a contrafacção do euro pelas autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, se for caso disso, em articulação com organismos da União ou de países terceiros. A Europol pode, a pedido, apoiar financeiramente investigações em matéria de contrafacção do euro.

Verifica-se uma partilha de informações permanente entre os Estados-Membros, entre os Estados-Membros e a Europol, ou entre os Estados-Membros e terceiros,

---

<sup>298</sup> Por exemplo, o Relatório Anual da Europol, o *EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT* e o *European Organised Threat Assessment (OCTA)*, ambos de periodicidade anual.

<sup>299</sup> Estas funções tiveram a sua génese numa série de iniciativas legislativas adoptadas ao longo dos anos, alterando gradualmente a Convenção, e nomeadamente as competências e responsabilidades da Europol. Com efeito, o Conselho emanou em 30 de Novembro de 2000, uma Recomendação aos EM, relativa ao apoio da Europol às equipas de investigação conjuntas criadas pelos EM, consulta no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C/357, de 13DEZ2000 e aprovou em 28 de Novembro de 2002 e em 27 de Novembro de 2003 dois protocolos que alteraram a Convenção com o objectivo de atribuir à Europol competências ao nível da troca de informações sobre branqueamento de capitais, equipas de investigação conjuntas, maior cooperação e troca de informação com terceiros e possibilidade de lidar com crimes não elencados no anexo à Convenção Europol. O primeiro protocolo permitiu à Europol requerer às autoridades nacionais para conduzir e coordenar as suas investigações, conferindo-lhe ainda a autoridade para pedir a um EM para pesquisar informação se a Europol a não tiver, excepto se esta solicitação violar os interesses de segurança do EM em causa ou comprometer investigações em curso. O protocolo previa ainda as equipas de investigação conjuntas, podendo um representante da Europol ser incluído em cada equipa, conferindo-lhe a possibilidade de transmissão de informação e aconselhamento directo através deste agente. O texto do protocolo mencionava especificamente que a Europol “não adoptava medidas coercivas”, devendo-se limitar à troca de informações. O segundo protocolo estipulava a transmissão de informação entre a unidade central e as autoridades nacionais, podendo um serviço policial, em determinadas condições, contactar directamente a Europol, sem o ter que fazer através da UNE, assim como efectuar pedidos ao sistema de informação da Europol. Por sua vez, a Europol passou a poder contactar directamente o sistema de informações *Schengen*. Os países terceiros e organizações internacionais passaram a participar na criação de ficheiros de trabalho para análise, sendo ainda estendido o prazo de 3 para 5 anos da manutenção dos dados pessoais em ficheiro.

através da Europol – utilizando um sistema informático designado por TECS<sup>300</sup> – destinado à introdução, acesso e análise de dados. A responsabilidade pela qualidade da informação reside em cada um dos fornecedores de *inputs*. O TECS possui dados sobre infracções; suspeitos ou condenados; suspeita de pertença a organização criminal; multimédia; detalhes de contacto; e meios usados ou que podem ser usados para cometer um crime (cartões de débito e de crédito, moeda, veículos, drogas, endereços electrónicos e números de telefone, armas e documentos de identificação e de viagem). Têm acesso directo ao sistema os Estados-Membros, através das UNE, os ELO's e os oficiais Europol<sup>301</sup>, bem como, de forma indirecta, organizações e países terceiros.

A Europol é responsável pela avaliação da ameaça em relação ao crime organizado - *Organized Crime Threat Assessment* (OCTA), perspectivando-se que esta constitua o cerne de um futuro modelo europeu de informações criminais. A OCTA é um relatório não classificado, um instrumento que permite identificar padrões de comportamento e factores facilitadores do crime organizado e categorizar os grupos e tipos de crime de acordo com os seus níveis de ameaça. Para tal, utiliza como indicadores a estrutura e dimensão internacional do grupo, a sua especialização e a utilização de estruturas de negócios, de violência e de influência. De acordo com o relatório de 2011, “*key finding is that organised crime is changing, having become more diverse in its activities and impact on society over the last two years. Notable features of this development include greater levels of collaboration between criminal groups, greater mobility in and around the EU, a diversification of illicit activity, and a growing dependence on a dynamic infrastructure, anchored in key locations and facilitated by widespread use of the Internet, in particular*”<sup>302</sup>.

A Europol debate-se com problemas concretos, tendo em consideração o alargamento sucessivo do seu mandato. Por um lado, a escassez de recursos financeiros

---

<sup>300</sup> Sigla em língua inglesa para designar: *The Europol Computer System* (TECS), ou seja, Sistema Informático da Europol.

<sup>301</sup> A partir da entrada em vigor do 3.º Protocolo adicional à Convenção Europol, em 18 de Abril de 2007, passou a ser permitido a outras entidades o acesso limitado através da consulta aos terminais que irão ser disponibilizados pela Europol (disponibilização acompanhada da respectiva formação e processo de credenciação dos utilizadores), recebendo o utilizador a simples indicação *hit/no hit* e tendo depois que contactar a UNE para conhecer a informação em concreto.

<sup>302</sup> No OCTA de 2011 é ainda referido o seguinte: (...) *this year's report includes findings from three perspectives: criminal commodities, criminal groups, and their geographical areas of operation. It confirms the prevalence of five criminal hubs in the EU, highlighting the particular impact of the South-East hub and the Western Balkans region. In the drugs trade, cocaine poses an increasing threat across the EU, with new supply routes emerging, while in other criminal sectors also, especially in regard to fraud, illegal immigration, and the rapidly growing emergence of the Internet as a key facilitator for criminal activity, the changing face of organised crime carries a big impact on society*”.

(o orçamento em 2011 foi de 92.823.108 de Euros) e de recursos humanos, cria limitações para tarefa de recolha e tratamento de informações criminais e na participação em investigações dos Estados-Membros. Por outro lado, as autoridades policiais nacionais não fornecem informação adequada tanto em termos quantitativos como qualitativos, o que prejudica seriamente o cumprimento da missão por parte da Europol. Apesar da evolução crescente das suas competências, não é previsível que este órgão se torne um serviço federal de polícia, sobretudo num quadro político e jurídico em que são inexistentes códigos europeus ao nível penal e processual penal, um Procurador Europeu, um Tribunal Europeu, etc. (Gomes, 2005: 19).

Cada Estado-Membro, nos termos do Artigo 8.º da Decisão 2009/371/JHA do Conselho, de 6 de Abril de 2009, possui uma Unidade Nacional como ponto de contacto único entre a Europol e os serviços policiais nacionais, sendo as relações entre as entidades nacionais e a UNE regidas pela legislação nacional. Os serviços policiais nacionais devem recorrer à UNE quando tiverem necessidade de obter cooperação nas actividades de prevenção e luta contra o crime internacional organizado no âmbito do mandato da Europol<sup>303</sup>.

O Artigo 9.º da Decisão estipula igualmente que cada Estado-Membro coloca na Europol oficiais de ligação, incumbidos de representar os interesses da UNE e de promover o intercâmbio de informações de e com a Europol. Em termos nacionais, de acordo com o Artigo 12.º n.º 1 da LOIC compete à Polícia Judiciária assegurar o funcionamento da UNE. Os n.º 2 e 3 do mesmo artigo, estipulam que a GNR, a PSP e o SEF integram a UNE, através de oficiais de ligação permanentes, bem como o gabinete nacional de ligação a funcionar junto da Europol. A presença de elementos das diferentes forças e serviços de segurança prevista na legislação, tanto na unidade em território português, como no gabinete nacional existente na sede deste órgão em Haia, é crucial para a sedimentação de uma visão holística da recolha, tratamento de informação

---

<sup>303</sup> Para aceder à informação da Europol, as forças e serviços de segurança têm obrigatoriamente que contactar a UNE. Devido a ter competência quanto aos crimes do mandato Europol, é a PJ que, maioritariamente, faz pedidos de consulta à UNE, verificando-se pontualmente pedidos das outras forças e serviços de segurança. As solicitações à UNE devem ser: genéricas, revestindo o formato de pedidos de antecedentes criminais, de identificação de indivíduos, veículos, etc., ou específicas, tais como verificação de endereços, vigilâncias ou outras diligências que contribuam para o êxito das investigações. Os pedidos de informação a efectuar devem referir o crime e incluir um pequeno resumo dos factos em investigação, bem como as circunstâncias de tempo, modo e lugar da sua prática. Em caso de pesquisa de indivíduos, deverão ser mencionados todos os elementos identificativos conhecidos, nomeadamente nome e data de nascimento ou, em caso negativo, fazer menção expressa do facto(s) que lhe é(são) imputado(s). Em relação a viaturas, deve também indicar-se o maior número de elementos identificativos possível, como o número de chassis, matrícula, marca, cor, modelo, etc., mencionando se constam no SIS como furtados.

criminal, bem como para a sistematização de mecanismos de intercâmbio de informação. Este parece-nos um caso sintomático em que a reorganização da investigação criminal em Portugal poderá melhorar a qualidade da informação que disponibilizamos para a Europol, não sendo também despiciendo pensar que esta maior articulação entre forças e serviços de segurança no quadro da cooperação policial europeia, pode trazer claros benefícios para a racionalização dos mecanismos de cooperação e de coordenação ao nível da segurança interna.

A UNE encontra-se integrada organicamente no Departamento Central de Cooperação Internacional da Direcção Nacional da Polícia Judiciária<sup>304</sup>. Para aceder à informação da Europol, as forças e serviços de segurança nacionais têm obrigatoriamente que contactar a UNE. Devido a ter competência quanto aos crimes do mandato Europol, é a PJ que, maioritariamente, faz pedidos de consulta à UNE, verificando-se pontualmente pedidos das outras forças e serviços de segurança. As solicitações à UNE devem ser: genéricas, revestindo o formato de pedidos de antecedentes criminais, de identificação de indivíduos, veículos, etc., ou específicas, tais como verificação de endereços, vigilâncias ou outras diligências que contribuam para o êxito das investigações. Os pedidos de informação a efectuar devem referir o crime e incluir um pequeno resumo dos factos em investigação, bem como as circunstâncias de tempo, modo e lugar da sua prática. Em caso de pesquisa de indivíduos, deverão ser mencionados todos os elementos identificativos conhecidos, nomeadamente nome e data de nascimento ou, em caso negativo, fazer menção expressa do facto(s) que lhe é(são) imputado(s). Em relação a viaturas, deve também indicar-se o maior número de elementos identificativos possível, como o número de chassis, matrícula, marca, cor, modelo, etc., mencionando se constam no SIS como furtados.

De acordo com uma publicação sobre os primeiros dez anos desta agência, *“Europol’s new legal basis, which will apply as of 1 January 2010 (...). At operational level, Europol’s mandate will be extended to include serious international crime not necessarily perpetrated by organised crime groups. It will, for example, be able to support investigations into individual offenders who operate in several countries (...). Europol will have greater flexibility to set up new IT systems to complement its*

---

<sup>304</sup> Cfr. o Art. 5.º, n.º 2, da Lei n.º 37/2008 de 6 de Agosto que aprova a Lei Orgânica da Polícia Judiciária. Não existe um diploma legal nacional que especificamente suporte a criação e competências da UNE. Até 1999, a UED/Europol funcionou apenas baseada na Convenção Europol. O Art.º 3 n.º 4 al. b) da anterior LOIC – a Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto conferiu competência à PJ para investigar os crimes do mandato Europol e gerir a UNE, facto que foi depois transposto para a sua Lei Orgânica.



*information system and the analysis work files. This will improve its capacity to provide intelligence and analytical support to member states. Cooperation with third parties will also be facilitated and Europol will be able to collect data from private parties, opening up new sources of information. As a consequence, the volume of data to be analysed will increase and the scope of information exchange will widen”* (Europol, 2009: 65). Esperemos que assim seja.

#### **V.2.2.2. Cooperação Schengen**

O Acordo de *Schengen*, foi assinado em 14 de Junho de 1985 pela França, República Federal da Alemanha (RFA) e os três países do Benelux, inserindo-se na vontade de proporcionar aos cidadãos europeus uma liberdade de circulação nas deslocações entre os diferentes países.

A Convenção de Aplicação do Acordo *Schengen* (CAAS), em 19 de Junho de 1990<sup>305</sup>, teve por objectivo criar um instrumento jurídico internacional que vinculasse as partes, estruturar a cooperação policial, judiciária e aduaneira e criar mecanismos concretos que regulassem a passagem das fronteiras internas<sup>306</sup> e externas<sup>307</sup>, estabelecendo assim medidas compensatórias<sup>308</sup> em relação à livre circulação e, desta

---

<sup>305</sup> Publicada no JO L 239, de 22 de Setembro de 2000, pp. 19-62. Foi assinada pelos cinco Estados fundadores: RFA, França, Holanda, Bélgica e Luxemburgo.

<sup>306</sup> Segundo o Art. 1.º da CAAS, consideram-se fronteiras internas, as fronteiras comuns terrestres das Partes Contratantes, bem como os seus aeroportos, no que diz respeito aos voos internos, e os seus portos marítimos, no que diz respeito às ligações regulares de navios que efectuem operações de transbordo, exclusivamente provenientes ou destinados a outros portos nos territórios das Partes Contratantes, sem escala em portos fora destes territórios.

<sup>307</sup> De acordo com o Art.º 1.º da CAAS consideram-se fronteiras externas, as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das Partes Contratantes, desde que não sejam fronteiras internas. Ainda segundo o Art.º 39.º da CAAS, “o controlo das fronteiras externas deve ser efectuado pelas autoridades nacionais a cujas respectivas fronteiras pertencem, devendo, contudo, esse controlo ser feito tendo como base os princípios que são exigidos, em igualdade de circunstâncias, aos restantes Estados Partes, respeitando sempre os interesses de todos. No âmbito dessa cooperação policial, os serviços de polícia deverão prestar-se assistência reciprocamente, quer a nível da prevenção, como a nível da investigação de factos puníveis, podendo as informações escritas ser utilizadas pela parte requerente para efeitos de obtenção de prova dos factos incriminados, desde que as autoridades judiciais da parte requerida assim o autorizem”.

<sup>308</sup> Entre as medidas compensatórias à livre circulação podemos referir: o reforço do controlo nas fronteiras externas (Artigos 3.º a 7.º e 19.º a 23.º); a harmonização da política de vistos, entre outras (Artigo 9.º a 25.º); a determinação de um único Estado responsável pelo exame de um pedido de asilo (Artigo 28.º a 38.º); o estabelecimento de processos e meios para incrementação da cooperação policial (Artigo 7.º e 39.º a 47.º); a agilização de meios para melhorar a cooperação judiciária em matéria penal (Artigo 48.º a 69.º); a harmonização de medidas no combate ao tráfico de estupefacientes (Artigo 70.º a 76.º); a adaptação da legislação relativa a armas de fogo e munições (Artigo 77.º a 91.º); a criação do SIS (Artigo 92.º a 101.º); e o estabelecimento de regras comuns relativamente à protecção de dados pessoais informatizados (Artigo 102.º a 118.º e 126.º a 130.º).

forma, limitando o sentimento de insegurança nos cidadãos europeus com a supressão dos controlos anteriores<sup>309</sup>. Portugal aderiu à CAAS em 6 de Novembro de 1992<sup>310</sup>.

A cooperação *Schengen* efectua-se de duas formas distintas: através do estabelecimento de processos e meios para o incremento da cooperação policial, ou cooperação reforçada (Art.<sup>os</sup> 39.º a 47.º - Capítulo I do Título III - da CAAS); e através da exploração e utilização do Sistema de Informação *Schengen* (Art.<sup>os</sup> 93.º a 101.º - Capítulo II do Título IV - da CAAS). A cooperação policial reforçada realiza-se, em regra, através do Gabinete Nacional SIRENE (GNS), embora em casos excepcionais, por razões de urgência, os pedidos possam ser efectuados directamente às autoridades policiais competentes, com conhecimento ao GNS. As modalidades de cooperação entre os serviços de polícia europeus no quadro *Schengen* apresentam um conjunto alargado de configurações<sup>311</sup>. No caso de perseguição transfronteiriça (Artigo 41.º da CAAS), é estipulado que os agentes policiais que no seu país persigam um suspeito detectado em flagrante delito a cometer um dos crimes previstos no n.º 4 ou a neles tomar parte<sup>312</sup> ou quando a pessoa perseguida se encontre em situação de detenção provisória ou a cumprir pena de prisão e se tenha evadido, são autorizados a continuar a perseguição no território de outro Estado sem autorização prévia. De acordo com os Artigos 7.º e 39.º n.º

---

<sup>309</sup> O esbatimento das fronteiras internas “encontra natural compensação numa acrescida consistência da fronteira externa, do mesmo modo que o derrube das divisórias interiores de um edifício recomendaria, para prevenir o seu desabamento, a construção de pilares ou contrafortes de apoio às paredes exteriores” (CES, 1995: 67).

<sup>310</sup> A adesão de Portugal à CAAS foi aprovada pela Assembleia da República em 2 de Abril de 1992, sendo objecto da Resolução da Assembleia da República n.º 35/93 e do Decreto do Presidente da República n.º 55/93, que ratificou o acordo de adesão, ambos de 25 de Novembro e publicados no Diário da República n.º 276, Série I-A, de 25 de Novembro de 1993.

<sup>311</sup> Em primeiro lugar, a assistência mútua (Artigo 39.º), por exemplo, através de pedidos de elementos de identidade, de identificação de veículos, proprietários e condutores, de antecedentes policiais, de informações sobre pessoas arguidas ou suspeitas, de comprovação de autenticidade de documentos (Artigo 39.º n.º 1), através de pedidos de informações formulados no âmbito de processos, inquéritos ou investigações em curso para efeitos de obtenção de prova dos factos incriminatórios (Artigo 39.º n.º 2) ou através da cooperação policial nas regiões transfronteiriças (Artigo 39.º n.º 4), a qual, pode ser regulada por convénios entre os Ministros competentes das partes contratantes. Outra modalidade relevante consiste na vigilância transfronteiriça prevista no Artigo 40.º, segundo o qual, os agentes policiais de um Estado podem, no âmbito de um inquérito judicial, manter sob vigilância no seu país uma pessoa suspeita de ter praticado um crime passível de extradição, sendo autorizados a prosseguirem esta vigilância no território de outro Estado quando este a tenha autorizado com base num pedido de entreaajuda previamente ou em casos excepcionais *a posteriori*. O Artigo 46.º estabelece o princípio da comunicação de informações por iniciativa própria para efeitos de prevenção de crimes futuros ou de ameaças à ordem e segurança públicas. Os Artigos 7.º, 47.º e 125.º prevêm o intercâmbio de oficiais de ligação em matérias de controlo e fiscalização das fronteiras, para troca de informações e incremento da cooperação entre os Estados.

<sup>312</sup> Homicídio doloso simples ou qualificado, violação, incêndio, falsificação de moeda, furto, roubo, receptação, extorsão, rapto e sequestro, tráfico de seres humanos, tráfico de estupefacientes, infracções à legislação sobre armas e explosivos, destruição com explosivos, tráfico de resíduos tóxicos, abandono de sinistrado na sequência de acidente, tendo implicado a morte ou ferimentos graves e, ainda, crimes susceptíveis de extradição.

4 os Estados podem celebrar entre eles convénios para desenvolverem a cooperação nas zonas fronteiriças (através de postos mistos e mais recentemente de centros de cooperação policial e aduaneira)<sup>313</sup>.

O Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de Novembro, criou o Gabinete Nacional SIRENE (GNS) em Portugal como unidade orgânica do Sistema Nacional da rede do SIS (NSIS), na dependência do MAI, e, à semelhança de outros EM, designou-o como o único responsável pela ligação com os restantes EM no âmbito da cooperação policial *Schengen*. Segundo o Artigo 3.º constituem atribuições do GNS, designadamente as seguintes: i) inserir, modificar, completar, rectificar ou extinguir indicações do SIS; ii) prevenir e remediar dificuldades de coordenação entre indicações do SIS e da Interpol; iii) informar sobre a compatibilidade das indicações introduzidas por outros EM com o direito nacional; iv) receber dos congéneres estrangeiros informações relativas à descoberta de pessoas ou objectos indicados; v) comunicar ao congénere estrangeiro que requereu uma indicação a descoberta das pessoas ou objectos indicados; vi) colaborar com os congéneres estrangeiros no quadro das medidas de cooperação policial consequentes à descoberta de pessoas ou de objectos indicados; vii) e garantir o respeito das disposições da CAAS e do direito nacional em matéria de protecção da vida privada. O Despacho do MAI n.º 70/2001, de 9 de Dezembro, estipula que o GNS é a entidade competente para receber pedidos de autorização, receber comunicações de início de perseguição transfronteiriça (Artigo 41.º da CAAS), bem como informação sobre o respectivo resultado, nos termos do Artigo 4.º, al. a), parágrafo a., al. ii) do acordo Luso-espanhol em matéria de perseguição transfronteiriça (Decreto n.º 48/99, de 9 de Novembro), assinado em 30 de Novembro de 1998. De acordo com a LSI, no seu

---

<sup>313</sup> Portugal tem um acordo com Espanha (Decreto n.º 5/98, de 17 de Fevereiro, assinado em Madrid em 19 de Novembro de 1997), que criou quatro postos mistos de fronteira: Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro e Vila Real de Santo António/Ayamonte, em território português; e Tuy/Valença do Minho e Caya/Elvas, em território espanhol. Temos ainda, ao abrigo do art.º 41.º da CAAS, um acordo bilateral com Espanha em matéria de perseguição transfronteiriça (Decreto n.º 48/99, de 9 de Novembro, assinado em Albufeira em 30 de Novembro de 1998). Este acordo permite a perseguição no território da outra parte até 50 quilómetros da fronteira terrestre comum ou durante um período de tempo não superior a duas horas, mediante comunicação prévia à outra parte, salvaguardando as excepções, e sem direito de interpelação. Com a adesão de Portugal ao Acordo de Prüm, perspectiva-se que os elementos policiais venham a poder exercer funções de ordem pública em território espanhol no âmbito da perseguição e também da vigilância transfronteiriça, esta última feita, de acordo com o Artigo 40.º da CAAS, apenas pela PJ (nos termos do artigo 2.º do Acordo de Adesão de Portugal à CAAS, são competentes para o exercício das missões previstas nos artigos 40.º e 41.º da Convenção os agentes da PJ. No entanto, por força de acordos bilaterais, o direito de perseguição também pode ser exercido por outras forças e serviços de segurança). Com a Portaria n.º 1354/2008, D.R. 231, Série I, de 2008/11/27 dá-se a activação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) de Castro Marim, Elvas/Caia, Vilar Formoso, Quintanilha e Valença/Tui onde participam do lado português: em regime de 24/24, 365 dias por ano, o SEF e a GNR, e em regime de permanência flexível, a PSP, a PJ e a DGAIEC.

Artigo 21.º n.º 8 o GNS é integrado no GCS (SGSSI). O serviço operativo do GNS está dividido em quatro grupos das forças e serviços de segurança<sup>314</sup>, com as seguintes competências específicas: PSP – Artigos 99.º (veículos) e 100.º (armas de fogo e veículos); GNR – Artigos 97.º (pessoas desaparecidas) e 98.º (testemunhas, pessoas notificadas para comparecer perante autoridade judiciária ou pessoas que devam ser notificadas de uma sentença penal); PJ – Art.ºs 95.º (pessoas procuradas para detenção para efeitos de extradição), 99.º (pessoas para efeitos de vigilância discreta) e 100.º (notas de banco); e SEF – Artigos 96.º e 100.º (documentos). O GNS tem um total de 28 efectivos: 7 da PSP, 7 da GNR, 6 do SEF, 5 da PJ, e ainda um jurista, um tradutor e uma administrativa.

Durante a Presidência da U.E. no segundo semestre de 2007, Portugal desenvolveu uma nova solução técnica, designada *SISone4ALL*, por iniciativa do SEF e de uma empresa nacional - a *Critical Software*, consistindo numa cópia do SIS em ambiente *Windows*, que permitiu a entrada de 9 novos EM (Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa) em Dezembro de 2007, o maior alargamento de sempre do SIS e constituiu uma iniciativa prestigiosa para o nosso país. Entretanto, a futura implementação do SIS II representará um salto significativo na quantidade e qualidade da informação gerida<sup>315</sup>. O SIS é assim uma ferramenta essencial na luta contra a criminalidade num espaço de livre circulação. Disso mesmo nos dá conta o relatório do Conselho da U.E. – 15934/08 (SIRIS 152) de 18 de Novembro, onde constam as seguintes conclusões: i) o SIS será provavelmente o mais eficaz mecanismo de cooperação internacional; ii) o número de indicações triplicou em apenas oito anos provocando um aumento muito expressivo da carga de trabalho dos Gabinetes Nacionais SIRENE; iii) os EM podem incrementar a utilização do sistema através da sua consulta massiva e sistemática.

---

<sup>314</sup> O Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 292/94 prevê a competência da PSP, GNR, PJ e SEF de operar no GNS, com a missão de criar, consultar, modificar, actualizar e eliminar as indicações existentes no SIS. Têm ainda direito limitado de acesso ao SIS: para consulta de dados relativos a estrangeiros indicados para efeitos de não admissão, os consulados, através da Direcção-geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP); para consulta de dados relativos a pessoas procuradas para detenção para efeitos de extradição, pessoas desaparecidas, pedidos judiciais de paradeiro e objectos procurados para efeitos de apreensão ou de prova, os Magistrados; e para as indicações relativas a veículos, na qualidade de entidade nacional responsável pela sua matrícula, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR).

<sup>315</sup> O SIS II estará apto a acolher todos os EM actuais e futuros e, por outro lado, terá novas potencialidades, como a inserção de novas categorias de indicações (exs: contentores, motores de embarcações, aeronaves, títulos de crédito), a inserção de novos tipos de dados (fotografias, impressões digitais e, futuramente, ADN) em complemento aos existentes nas indicações sobre pessoas, ou o cruzamento e associação de indicações.

### V.2.2.3. Eurojust

Delineando logo à partida o seu enquadramento jurídico, a Eurojust foi estabelecida pela Decisão do Conselho n.º 2002/187/JAI, de 28 de Fevereiro de 2002, publicada no JO L 63, de 6 de Março de 2002, pp. 1-13, alterada pela Decisão do Conselho n.º 2003/659/JAI, de 18 de Junho de 2003, publicada no JO L 245, de 29 de Setembro de 2003, p. 44. Esta Decisão foi executada em Portugal pela Lei n.º 36/2003, de 22 de Agosto, publicada no Diário da República n.º 193, Série I-A, de 22 de Agosto de 2003, pp. 5356-5359.

A sua criação está prevista desde o Conselho Europeu de Tampere, reunião da qual, resulta que a Eurojust deve marcar uma etapa qualitativa suplementar em direcção a uma cooperação judiciária mais estreita, reforçando as funções actuais e potenciais da Rede Judiciária Europeia<sup>316</sup>, e do Tratado de Nice. O Acto do Conselho n.º 2001/C 326/01, de 16 de Outubro de 2001, publicado no JO C 326, de 21 de Novembro de 2001, pp. 2-8, estabeleceu o Protocolo da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da UE.

A Eurojust tem sede em Haia, nos Países Baixos, desde Dezembro de 2002. O respectivo colégio é composto por 27 membros nacionais, um por cada Estado-Membro da UE e todos procuradores<sup>317</sup>, oficiais de polícia com funções equivalentes ou juízes com reconhecida experiência, alguns dos quais contam com o apoio de adjuntos e assistentes. Possui funcionários de ligação destacados pela Comissão<sup>318</sup> e pela Europol<sup>319</sup>, no segundo caso ao abrigo do acordo de cooperação estreita assinado em 9 de Junho de 2004. Actua no âmbito de investigações e procedimentos penais que envolvam dois ou mais Estados-membros.

---

<sup>316</sup> Criada pela Acção Comum de 29 de Junho de 1998, publicada no JO L 191, de 29 de Junho de 1998, p. 4.

<sup>317</sup> Segundo o Artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 36/2003, o membro nacional da Eurojust é um procurador-geral-adjunto.

<sup>318</sup> Através do OLAF, com base na sua experiência técnica, estatística, jurídica ou operacional e know-how, no âmbito da sua esfera de competência (Decisão da Comissão de 28 de Abril de 1999, publicada no JO L 136, de 31 de Maio de 1999, p. 20), e nos domínios da criminalidade económica.

<sup>319</sup> Segundo a Comunicação da Comissão relativa à criação da Eurojust (COM/2000/0746), de 22 de Novembro de 2000, seria útil o intercâmbio de agentes de ligação e/ou estabelecimento de regras que possibilitem uma cooperação quotidiana recíproca entre a Europol e a Eurojust. Além das vantagens que a Eurojust retiraria da possibilidade de aceder às bases de dados da Europol e do intercâmbio de compilações e pareceres sobre direito nacional, internacional e supranacional, seria também útil à Europol a consultoria jurídica da Eurojust, com a apresentação, se necessário, de pareceres conjuntos e recomendações formais, e a complementação das suas actividades com a coordenação dos procedimentos judiciais. Têm sido dados passos importantes nesse sentido nos últimos três anos.

De acordo com o Artigo 85.º n.º 1 do TFUE, a Eurojust tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da acção penal em matéria de criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma acção penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol. Neste contexto, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Eurojust. Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das actividades da Eurojust.

Ainda segundo o Artigo 85.º n.º 1 do TFUE, as funções da Eurojust podem incluir: abertura de investigações criminais e a proposta de instauração de acções penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infracções lesivas dos interesses financeiros da União; coordenação de inquéritos penais e de processos penais conduzidos pelas autoridades nacionais competentes (em particular quanto à lesão de interesses financeiros da União) e o reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia.

Podemos elencar os objectivos da Eurojust nos seguintes termos: incentivar e melhorar a coordenação das investigações e procedimentos penais entre os Estados-membros; melhorar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros, em particular facilitando a prestação de auxílio judiciário mútuo em matéria penal no plano internacional e a execução dos pedidos de extradição; e reforçar a eficácia das investigações e procedimentos penais das entidades competentes dos Estados-Membros através de outras formas de apoio. Pode também prestar apoio a investigações ou procedimentos penais entre um Estado-Membro e um país terceiro, desde que estes tenham celebrado um acordo que lhes permita cooperarem neste âmbito ou desde que exista um interesse especial na prestação desse apoio.

A fim de cumprir os seus objectivos, a Eurojust exerce as suas funções por intermédio de um ou vários dos membros nacionais envolvidos ou de forma colegial, neste caso, sempre que: um ou vários membros nacionais envolvidos o solicitem; quando o processo envolva acções de investigação e procedimento penal com repercussões para outros Estados-membros; quando se coloque uma questão geral

relativa ao cumprimento dos seus objectivos; ou, naturalmente, se a Convenção Eurojust dispuser nesse sentido.

Os membros nacionais e o Colégio são assistidos por uma equipa dirigida por um director administrativo e repartida pelas seguintes unidades e serviços: orçamento e finanças, secretariado do Colégio, protecção dos dados, recursos humanos, gestão da informação, serviço jurídico, imprensa e relações públicas, segurança, gestão de instalações, serviços gerais e eventos. O Secretariado da Rede Judiciária Europeia (RJE) está instalado no Secretariado da Eurojust, funcionando como uma unidade separada e autónoma.

É a primeira rede permanente de autoridades judiciárias a ser estabelecida em todo o mundo e desempenha um papel único na área da cooperação judiciária em matéria penal, colocando-se como o principal interlocutor das instituições europeias neste domínio. A sua actividade consiste na realização de reuniões entre investigadores e procuradores dos diversos países a fim de tratar casos específicos ou de definir acções estratégicas para tipos específicos de criminalidade, principalmente as formas graves de criminalidade organizada transfronteiriça.

A esfera de competência da Eurojust abrange os mesmos tipos de criminalidade para que a Europol tem competência: criminalidade informática; fraude; corrupção; outras infracções que lesem os interesses financeiros da União; branqueamento de produtos do crime; crimes contra o ambiente; participação em organização criminosa; e outras infracções cometidas conjuntamente com as anteriores. Pode ainda prestar assistência na investigação e procedimentos penais relativamente a outras infracções, a título complementar e a pedido do Estado-Membro.

O TFUE introduz, ainda, a possibilidade de ser criada uma Procuradoria Europeia (baseada na Eurojust), cujo objectivo será o reforço do combate às infracções lesivas dos interesses financeiros da U.E. As principais competências serão a investigação, perseguição e envio a juízo, em articulação com a Europol, dos autores e cúmplices de infracções lesivas dos interesses financeiros da UE, podendo exercer essa sua competência directamente junto das jurisdições nacionais dos Estados-Membros. O Conselho Europeu poderá, por unanimidade, após aprovação do PE e consulta à Comissão, decidir alargar as competências da Procuradoria ao combate à criminalidade grave com incidência transfronteiriça (Artigo 86º).

A criação desta Procuradoria será efectuada através de um regulamento aprovado no âmbito de um procedimento legislativo especial, em que o Conselho legisla por

unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu. Caso não exista a unanimidade necessária, poderá ser solicitado ao Conselho Europeu, por um grupo mínimo de nove Estados-Membros, que se encarregue desta matéria e o procedimento no Conselho será suspenso. Se for obtido consenso no Conselho Europeu, dentro de um prazo de quatro meses a contar da suspensão, o projecto de regulamento será reenviado ao Conselho para adopção. Nesse mesmo prazo de quatro meses, não sendo possível a obtenção de consenso, pode um grupo de, no mínimo, nove Estados-Membros solicitar a constituição de uma cooperação reforçada regida pelas disposições acima enunciadas.

#### **V.2.2.4. Frontex**

A criação da Frontex foi uma das necessidades perspectivadas nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, materializando-se em 26 de Outubro de 2004 no Regulamento (CE) do Conselho n.º 2007/2004, publicado no JO L 349, de 25 de Novembro de 2004. Tem sede em Varsóvia, na Polónia, onde começou as suas operações em 3 de Outubro de 2005.

A Agência tem tido um aumento contínuo no orçamento desde 2007. Assim, em 2007 o orçamento foi de 41 Milhões e 980 Mil Euros, em 2008 de 70 Milhões e 432 Mil Euros, em 2009 83 Milhões e 250 Mil Euros, em 2010 92 Milhões, 846 mil e 928 Euros e, em 2011 86 Milhões e 384 mil Euros.

A Frontex tem uma estreita ligação com outros parceiros comunitários responsáveis pela segurança interna da União Europeia, designadamente a Europol, a CEPOL e o OLAF, bem como pela cooperação no domínio aduaneiro e dos controlos fitossanitários e veterinários (numa lógica de alargamento do espectro dos riscos e ameaças securitários), a fim de promover a coerência global nesta matéria. Além disso, de acordo com a política externa da União Europeia, também coopera com as autoridades de segurança fronteiriça de países terceiros que partilhem os nossos objectivos ao nível da segurança das fronteiras. É um elemento chave na implementação de uma política comum de controlo integrado das fronteiras, promovendo activamente o desenvolvimento do Sistema Integrado de Controlo de Fronteiras da U.E.

A Frontex promove um modelo europeu de segurança integrada de fronteiras que consiste não apenas nos controlos fronteiriços mas também noutros papéis, que se tornam complementares, designadamente: troca de informação e cooperação entre os Estados-membros, imigração e repatriamento; controlo fronteiriço e alfandegário,



incluindo vigilância, controlos de fronteira e análises de risco; cooperação com as autoridades de polícia, alfândegas e fronteiras de países vizinhos; e cooperação e realização de actividades comuns com países terceiros. A primeira prioridade, em termos de cooperação operacional com países terceiros, é a de articulação com os países de acesso em curso e os candidatos à União Europeia. Depois disso é dada prioridade à relação entre os anteriores e os seus vizinhos que, de acordo com as análises de risco, sejam considerados países de origem ou trânsito de imigração ilegal ou de outras formas sérias de criminalidade transfronteiriça.

As principais tarefas da Frontex são: a realização de análises de risco; a coordenação da cooperação operacional entre Estados-Membros no campo da gestão das fronteiras externas; a assistência aos Estados-Membros na formação de guardas de fronteira, incluindo o estabelecimento de requisitos comuns de treino; o acompanhamento dos desenvolvimentos científicos relevantes para o controlo e vigilância das fronteiras externas; a assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que requeiram uma assistência técnica e operacional reforçada nas fronteiras externas; e a prestação do apoio necessário aos Estados-Membros na organização de operações conjuntas de repatriamento.

A responsabilidade de controlar as fronteiras externas da U.E. pertence aos Estados-membros, cabendo à Frontex fortalecer esse controlo e segurança através da coordenação das acções das entidades competentes na implementação de medidas relacionadas com a gestão das fronteiras externas. Deste modo, a Frontex complementa e fornece um valor acrescentado ao funcionamento dos sistemas de controlo fronteiriço dos Estados-membros, contribuindo assim decisivamente para fortalecer o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

O Regulamento 863/2007 do PE e Conselho da U.E., de 11 de Julho, criou um mecanismo de prestação de assistência operacional rápida, com Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteiras (RABIT - *Rapid Action Borders Intervention Teams*), para resposta as situações de pressão urgente e excepcional, ao nível da imigração ilegal migratório nas fronteiras externas da União Europeia.

No Relatório Anual de Segurança Interna de 2010 é referida a activação do mecanismo RABIT, na sequência de pedido apresentado pela Grécia, devido à forte pressão migratória na fronteira terrestre greco-turca. Esta primeira missão operacional levou ao destacamento de peritos em controlo de fronteiras, num total de 175 agentes, provenientes de 24 Estados-Membros e dos países Schengen associados para o reforço

da fronteira externa entre a Grécia e a Turquia. Portugal disponibilizou 10 peritos do SEF entre 1 de Novembro e 22 de Dezembro de 2010. A representação nacional tem-se feito através do SEF e GNR em diversas operações conjuntas essencialmente direccionadas para o tráfico de seres humanos e imigração ilegal.

Rijpma adverte para os perigos de uma política mais restritiva na repressão da imigração ilegal por parte da U.E. e para o facto de virem frequentemente a público críticas sobre o comportamento de alguns Estados-Membros: *“it is important to realize that for the moment the Agency’s scope of independent action remains very limited, both in practical and in legal terms. Serious human rights violations are more likely to occur in operations from national border guards removed from the public eye, than in the relatively well scrutinized joint operations. Frontex, being a Community body, is subject to numerous reporting and evaluation duties, as well rules on transparency. It is true that the Agency has excelled in creating an aura of secretiveness around its activities and often denying access to documents by invoking the public security exception (...).The presence of operations coordinated by Frontex may well have increased the number of migrants rescued at sea. Even though search and rescue operations are as such outside the mandate of the agency - and arguably outside that of the EU – assets participating in joint operations coordinated by Frontex remain bound by the general duty under international law to come to the rescue of those in danger at sea (...) efforts should focus on ensuring full respect of international rules regarding international protection and search and rescue and an authoritative interpretation of these rules in a broad sense”* (Rijpma, 2010: 5).

A Frontex terá que desenvolver a sua actividade em respeito pelos direitos do Homem, num equilíbrio entre a liberdade e a segurança, sob pena de contribuir para erguer um novo muro em redor da fronteira externa da Europa, num estranho paradoxo; por um lado, incentiva a livre circulação, internamente, no espaço de liberdade, segurança e justiça e, por outro lado, impede “o avanço da fronteira da pobreza em direcção ao Ocidente” (Moreira, 2011: 140) e a realização dos sonhos dos novos despojados do mundo.

#### V.2.2.5. Colégio Europeu de Polícia<sup>320</sup>

O Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) foi criado na sequência de uma iniciativa de Portugal<sup>321</sup> no Conselho Europeu de Tampere em 15 e 16 de Outubro de 1999. Após parecer do Parlamento Europeu de 17 de Novembro de 2000, o Conselho decidiu criar o CEPOL como rede dos institutos nacionais de formação policial em 22 de Dezembro de 2000<sup>322</sup>. De acordo com a Decisão do Conselho n.º 2005/681/JAI, de 20 de Setembro de 2005, o CEPOL foi convertido numa agência da U.E., funcionando como uma rede de institutos nacionais de formação policial, sem prejuízo de futuros desenvolvimentos (Artigo 1.º n.º 2). O estatuto do pessoal do CEPOL é equiparado ao dos funcionários da União (Artigo 3.º). A sua sede é na *Police Staff College* em Bramshill no Reino Unido<sup>323</sup>. O secretariado do CEPOL é gerido por um director que responde perante o Conselho de Administração, sendo este composto por representantes dos Estados-Membros, geralmente directores dos institutos nacionais de formação. O Conselho de Administração do CEPOL é presidido pelo Estado-Membro que exerce a Presidência do Conselho da U.E., reunindo-se, pelo menos, quatro vezes por ano, tendo na sua dependência quatro comités<sup>324</sup>. Estes são apoiados por grupos de trabalho, grupos de projecto e subgrupos. Em 2009, o orçamento da CEPOL foi de 8,8 Milhões de Euros, tendo levado a cabo 98 cursos e seminários, os quais, decorrem em todos os Estado-Membros.

A rede constituída pela CEPOL inclui: os 27 Estados-Membros, 3 associados – Islândia, Noruega e Suíça – e 3 países candidatos – Turquia, Croácia e Macedónia. A delegação portuguesa é constituída pelo director do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), o comandante da Escola da Guarda (EG) e o director da Escola da Polícia Judiciária (EPJ).

O objectivo do CEPOL consiste no apoio à formação de altos funcionários das polícias dos Estados-Membros. Deverá apoiar e desenvolver uma abordagem europeia para os principais problemas que se deparam aos Estados-Membros na luta contra o crime, na prevenção criminal e na manutenção da lei e ordem e segurança pública, em

---

<sup>320</sup> Disponível em [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/cepol/index\\_pt.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/cepol/index_pt.htm) e <http://www.cepel.net/KIM/Categorie.asp>, consultados em 1 de Fevereiro de 2009.

<sup>321</sup> Iniciativa n.º 2000/C 206/02, da República Portuguesa, tendo em vista a adopção de uma decisão do Conselho relativa à criação provisória da Academia Europeia de Polícia, publicada no JO C 206, de 19 de Julho de 2000, pp. 3-5.

<sup>322</sup> Decisão do Conselho n.º 2000/820/JAI, publicada no JO L 336, de 30 de Dezembro de 2000, pp. 1-3.

<sup>323</sup> Decisão do Conselho n.º 2004/567/JAI, de 26 de Julho de 2004.

<sup>324</sup> Comité de Programação Anual, Comité Orçamental e Administrativo, Comité Estratégico e Comité de Formação e Investigação.

particular na sua dimensão transfronteiriça (Artigos 5.º, 6.º e 7.º da Decisão do Conselho n.º 2005/681/JAI)<sup>325</sup>. Neste contexto, o CEPOL organiza anualmente em média uma centena de cursos, seminários e conferências que cobrem um largo espectro de temas, sendo realizados nas academias de formação dos Estados-Membros.

Os cursos de formação ministrados ao nível do CEPOL deverão ser mais operacionais, alargados a um maior número de polícias europeus, deixando de ter um cariz vincadamente académico.

Apesar dos evidentes méritos desta rede europeia de academias de Polícia em termos de troca de conhecimentos e de boas práticas, persistem os diferentes sistemas de formação nos diferentes países da U.E., nomeadamente entre o norte e o sul da Europa, entre os países anglo-saxónicos e de raiz francófona, bem como, entre os países do Ocidente e os países de Leste, sendo pouco provável que os Estados-Membros abdicuem de parte da sua soberania e se evolua para uma verdadeira universidade europeia de polícia.

#### **V.2.2.6. Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade**

Criações institucionais em formatos mais ágeis têm também tido lugar. A Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (REPC) foi criada pela Decisão do Conselho 2001/427/JAI de 28 de Maio. De acordo com o Art. 1.º n.º 2, “o correcto funcionamento da rede, nos termos da decisão em apreço, é assegurado por representantes nacionais [pontos de contacto] na rede e por um secretariado”.

A Rede privilegia uma abordagem multidisciplinar e estabelece uma relação estreita, através dos pontos de contacto, com as estruturas locais, a sociedade civil, os

---

<sup>325</sup> Segundo o Artigo 6.º da Decisão em referência, os objectivos do CEPOL consistem em melhorar o conhecimento dos sistemas e estruturas nacionais de polícia dos EM e de cooperação policial transfronteiriça ao nível da União, bem como em melhorar o conhecimento dos instrumentos internacionais e da U.E., em especial nas seguintes matérias: i) as instituições da U.E., o seu funcionamento e papel, e os mecanismos de decisão e os instrumentos legais da cooperação policial europeia; ii) os objectivos da Europol, estrutura e funcionamento, assim como a maximização da cooperação entre a Europol e os serviços de polícia dos EM no combate à criminalidade organizada; iii) os objectivos, estruturas e funcionamento da Eurojust. É também objectivo desta agência europeia, assegurar uma formação adequada quanto ao respeito pelas garantias democráticas, designadamente dos direitos de defesa. As tarefas do CEPOL, de acordo com o Artigo 7.º, são as seguintes: i) promover acções de formação direccionadas para altos funcionários das polícias – incluindo formação de formadores –, baseadas em padrões comuns na área da cooperação policial transfronteiriça; ii) contribuir para a preparação de programas de formação para agentes policiais de nível intermédio e agentes com funções operacionais; iii) promover a formação de peritos policiais no combate ao crime organizado transfronteiriço; iv) divulgar boas práticas e resultados de investigações de cariz científico; v) desenvolver e promover formação para as forças policiais da União que participam em missões de gestão civil de crises; vi) desenvolver uma rede electrónica para apoiar as actividades do CEPOL, zelando pela adopção das medidas de segurança necessárias; vii) fornecer formação linguística.

institutos de investigação e as organizações não governamentais dos Estados-Membros. Contribui para desenvolver e apoiar os diferentes aspectos da prevenção da criminalidade ao nível da União<sup>326</sup>, bem como ao nível nacional e local. Embora abranja todos os tipos de criminalidade,”a Rede consagra-se particularmente aos domínios da delinquência juvenil, da criminalidade em meio urbano e da criminalidade associada à droga” (Artigo 3.º n.º 1).

A REPC tem ainda como principais objectivos: i) facilitar a cooperação, os contactos e a troca de experiências entre os Estados-membros e entre os organismos nacionais, bem como entre os Estados-Membros e a Comissão, outras instâncias do Conselho e outros grupos de peritos e redes especializadas em questões de prevenção da criminalidade; ii) recolher e analisar as informações relativas às acções de prevenção da criminalidade existentes, à sua avaliação e à análise das melhores práticas, bem como os dados disponíveis em matéria de criminalidade e sua evolução nos Estados-Membros, a fim de contribuir para a reflexão sobre futuras decisões aos níveis nacional e europeu; iii) auxiliar o Conselho e os Estados-Membros mediante questionários sobre o crime e a prevenção da criminalidade; iv) contribuir para identificar e desenvolver os principais domínios de investigação, formação e avaliação em matéria de prevenção da criminalidade; iv) organizar conferências, seminários, reuniões e outras acções destinadas a promover a reflexão sobre estas questões específicas e a divulgar os seus resultados; v) desenvolver a cooperação com os países candidatos à adesão, com os países terceiros e com organismos e instâncias internacionais; vi) assistir o Conselho e a Comissão, sempre que necessário e a pedido destes, em todas as questões relacionadas com a prevenção da criminalidade; vii) dar anualmente conta das suas actividades ao Conselho.

A REPC atribui anualmente um prémio europeu de prevenção da criminalidade ao projecto do Estado-Membro que melhor preencha os requisitos temáticos e metodológicos definidos por aquele organismo. Em 2003, Portugal ganhou este prémio através de um projecto de prevenção da delinquência juvenil, desenvolvido na Quinta da Princesa (Seixal), sob a égide do Programa «Escolhas». Este reconhecimento teve

---

<sup>326</sup> O conceito de prevenção da criminalidade da U.E “abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação” (Artigo 1.º n.º 3).

pouco impacto em Portugal e nem sequer serviu de catalisador para a aprovação de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade (ainda inexistente), bem como para um maior investimento e impacto do programa «Escolhas» e de outros projectos ao nível político e no seio da sociedade civil.

O Programa de Estocolmo sublinha a importância da prevenção da criminalidade. No seu ponto intitulado *more effective crime prevention*, prevê o seguinte: “*the best way to reduce the level of crime is to take effective measures to prevent them from ever occurring, including promoting social inclusion, by using a multidisciplinary approach which also includes taking administrative measures and promoting cooperation between administrative authorities, European citizens have similar experiences and are affected in similar ways by crime and related insecurity in their everyday lives. The awareness of the links between local crime and organised crime and its complex cross-border dimensions is increasing. Member States have developed different methods to prevent crime and should be encouraged to share experiences and best practice and, in so doing, add to general knowledge and its respective effectiveness and efficiency, thereby avoiding the duplication of work. In addition, the cross-border dimension underlines the importance of enhancing and developing knowledge at European level on how crime and criminality in the Member States is interconnected, to support Member States when taking individual or joint action, and to call for action by EU institutions when deemed necessary. With the Lisbon Treaty, cooperation within the area of crime prevention will be further recognized with a new legal basis*”.

É apontada ainda a correlação entre a criminalidade de massa e a criminalidade transfronteiriça de cariz organizado: “*the European Council invites Member States and the Commission to actively promote and support crime prevention measures focusing on prevention of mass criminality and cross-border crime affecting the daily life of our citizens in accordance with Article 84 TFEU. The European Council invites the Commission to submit a proposal building on the evaluation of the work carried out within the European Union Crime Prevention Network with a view to setting up an Observatory for the Prevention of Crime (OPC), the tasks of which will be to collect, analyse and disseminate knowledge on crime, including organised crime (including statistics) and crime prevention, to support and promote Member States and EU institutions when they take preventive measures and to exchange best practice. The OPC should build on the work carried out within the framework of the European Crime Prevention Network (EUCPN) and the evaluation of it. It should include or replace the*

*EUCPN, with a secretariat located within an existing EU agency and functioning as a separate unit. The European Council invites the Commission to submit a proposal on setting up the OPC by 2013 at the latest”.*

A prevenção da criminalidade de massa na U.E. não tem tido o desenvolvimento da prevenção da criminalidade organizada ou do terrorismo, na medida “em que se situa no último reduto das questões de soberania dos Estados-Membros” (Gomes, 2005: 19). Persiste, mesmo ao nível europeu, alguma estanquicidade conceptual entre o «grande crime» organizado e o «pequeno crime de rua» ou de massa, como “se fossem elementos estranhos de uma realidade e pudessem ser tratados de forma isolada” (Gomes, 2005: 19). A REPC trata-se ainda de uma estrutura pouco ambiciosa e com uma acção operacional limitada.

### **V.3. Gestão Civil de Crises no Quadro Europeu**

A que aludimos, então, quando fazemos referência a uma crise e a gestão civil de crises – independentemente das representações que a legislação disso fornece? Sem querer, naturalmente, oferecer quaisquer definições que teriam uma muito reduzida utilidade, note-se que para crise existe uma miríade de possíveis conceitos. Citando Adriano Moreira, “do ponto de vista social, e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstracto é o que identifica a *crise* como o *ponto crucial* de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte (...). A *crise* inclui portanto, e sempre, um *risco* ou *ameaça*, em relação a uma *situação* conceptualizada de acordo com a informação, saber, e valores adoptados pelo observador, o qual, em função desta última componente, pode valorar positiva ou negativamente as alterações em processo, uma atitude de empenhamento que neste ponto suspende a neutralidade científica.” (Moreira, 2010: 4-5). Consoante o objecto de análise, pode-se falar em crise diplomática, crise económico-financeira, crise social, crise política, crise ambiental, crise militar, crise securitária, crise no sistema de justiça, etc. (Elias, 2011: 150).

A gestão civil de crises pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e de contribuir para a sua resolução” (Lindborg, 2002: 4). Alguns autores diferenciam o que pode ser considerado “prevenção de conflitos” e “gestão de crises”. Neste caso a “prevenção de conflitos” abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de

quaisquer hostilidades; enquanto a “gestão de crises” tem lugar depois da irrupção da violência. Dado que as iniciativas para construção da paz em cenários pós-conflito são vistas como um meio de prevenir crises subsequentes, são frequentemente entendidas como fazendo parte da gestão civil de crises em sentido amplo (Lindborg, 2002: 4). A gestão civil de crises é composta por várias etapas e por vários intervenientes, não estando os seus limites, claramente, definidos, entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro (ICG, 2001). Os seus limites, por outras palavras, são difusos.

De forma mais detalhada Renata Dwan considera que “potencialmente, indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias” (Dwan, 2004: 1). Numa outra perspectiva, mais dinâmica, a gestão civil de crises contempla as “capacidades operacionais civis dos Estados-Membros que se desenvolveram desde 1999 em paralelo aos aspectos militares da gestão de crises no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)” (Nowak, 2006: 17).

A U.E. não aprovou ainda uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afectem a segurança internacional e os interesses da União. Ainda assim, a decisão 2008/617/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-Membros da U.E. em situações de crise, define «situação de crise» como: “qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para as pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse Estado-Membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo”<sup>327</sup>.

Em todas as descrições-circunscrições que possamos preferir, em todo o caso, um núcleo duro mantém-se, porém: a gestão civil de crises da União Europeia refere-se às operações que não são de carácter militar, mas que utilizam recursos civis – polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil, monitorização e de apoio aos gabinetes dos Representantes Especiais da U.E. (REUE).

---

<sup>327</sup> Jornal Oficial da União Europeia, L210, de 6 de Agosto de 2008, 74)



### **V.3.1. Da Política Externa de Segurança e Defesa à Política Comum de Segurança e Defesa**

Existe um ideal de unificação política europeia subjacente a todo o processo de integração desde a fundação das Comunidades nos anos 50 do século XX. Porém, só em Maastricht surgiu uma dimensão política – com a Política Externa de Segurança Comum (PESC) –, configurada como o segundo pilar do Tratado da União Europeia. O Tratado de Maastricht em 1992 foi, de facto, o primeiro Tratado a prever a responsabilidade da União no domínio da segurança, assim como a definição de uma política comum de defesa (Artigo 17.º n.º 1)<sup>328</sup>. Trouxe, assim, para o âmago das instituições da União as questões relativas à política externa, tradicionalmente na reserva de soberania dos Estados, criando ainda instrumentos jurídicos de actuação neste âmbito.

A PESC foi formalmente instituída pelo TUE (Título V) aprovado em Maastricht, reforçando a capacidade europeia para intervir em cenários de crise internacionais, criando as condições para uma maior afirmação externa, e para o desenvolvimento de uma nova dimensão e afirmação da U.E. Não se verifica contudo transferência de competências dos Estados-Membros para as instituições comunitárias, sendo o processo de tomada de decisão dominado pelo designado “método intergovernamental” ou da tomada de decisões por unanimidade<sup>329</sup>. O Tratado de Amesterdão procurou resolver os problemas criados pela regra da unanimidade e necessidade de consenso permanente. Foi introduzido um novo instrumento jurídico – as estratégias comuns – que são decididas pelo Conselho Europeu sob recomendação do Conselho da U.E., em matérias onde os EM têm interesses comuns que se veio juntar às acções comuns e posições comuns, previstas no TUE<sup>330</sup>. No Artigo 17.º foram incluídas as chamadas “missões de

---

<sup>328</sup> Com a inclusão deste possível objectivo no texto do Tratado foi definido uma “...espécie de guião norteador de ulteriores desenvolvimentos nos domínios da segurança e da defesa lançando, desta forma, as bases para aquilo que mais tarde se designaria a Política Europeia de Segurança e Defesa” (Ferreira-Pereira, 2007: 172).

<sup>329</sup> A Política Externa de Segurança Comum (PESC) da U.E. preconiza no futuro a definição de uma política de defesa comum. A Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) tem por objectivo permitir à União desenvolver as suas capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos ao nível internacional. Contribui para a manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os princípios da Carta da ONU. A PESD não tem por objectivo a criação de um exército europeu, mas evolui de forma coordenada com a OTAN. Informação disponível em [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_security\\_defence\\_policy\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_pt.htm).

<sup>330</sup> As estratégias comuns são o instrumento jurídico em que o Conselho Europeu identifica o âmbito material da PESC dentro das zonas em que os Estados-membros têm importantes interesses em comum, definindo os objectivos, a duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros. As estratégias comuns são, posteriormente, executadas através de acções comuns e das posições comuns

*Petersberg*<sup>331</sup>, designadamente: missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz, bem como missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz. A criação do Alto Representante da U.E. para a PESC (Artigo 26.º TUE) constituiu igualmente um marco importante, tendo em vista assistir o Conselho nas questões da PESC, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução de decisões políticas do Conselho neste domínio, e quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzir o diálogo político com terceiros.

Com o Tratado de Lisboa, no título V (Artigo 21º e seguintes do TUE), passa a existir um conjunto de disposições relativas à “acção externa”; neste dispositivo surge agora a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Artigo 23º e seguintes).

Quanto à Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), passa a ser designada por Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Artigos 42.º a 46.º). Segundo o Artigo 42.º n.º 1 do TUE, a Política Comum de Segurança e Defesa faz parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum. A PCSD garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A execução destas tarefas assenta nas capacidades fornecidas pelos Estados-Membros.

A PCSD inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União. A política comum de segurança e defesa conduzirá a uma defesa comum logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim o decida. Neste caso, o Conselho Europeu recomendará aos Estados-Membros que adoptem uma decisão nesse sentido, em conformidade com as respectivas normas constitucionais.

A política da União não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte

---

adoptadas pelo Conselho (Artigo 13.º, n.º 3, TUE). Ao nível da PESD não existem regulamentos nem directivas.

<sup>331</sup> Estas missões foram instituídas pela *Declaração de Petersberg*, adoptada na sequência do conselho ministerial da UEO, que teve lugar em Junho de 1992, no Hotel de *Petersberg*, nas proximidades de Bona, Alemanha. Os Estados-membros da UEO decidiram colocar à disposição da UEO mas também da OTAN e da União Europeia, unidades militares cobrindo todas as especialidades das forças convencionais.

(OTAN) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.

Com vista à execução da PCSD, os Estados-Membros colocam à disposição da União capacidades civis e militares de modo a contribuir para os objectivos definidos pelo Conselho. Os Estados-Membros que constituam entre si forças multinacionais podem também colocá-las à disposição da política comum de segurança e defesa.

Em termos institucionais, regista-se uma série de inovações, como sendo a criação da função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, cujas afinidades com a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (prevista no projecto de Tratado Constitucional) são notórias. Este cargo resulta da fusão das anteriores funções de Alto Representante para a PESC e de Comissário para as Relações Externas. Incumbe ao Alto Representante a responsabilidade de conduzir a PESC e a PESD da União, de contribuir com as suas propostas para a elaboração dessas políticas e de executá-las na qualidade de mandatário do Conselho. (Artigo 18.º n.º 2 do TUE). Na qualidade de Vice-Presidente da Comissão assegura a coerência da acção externa da União. Cabem-lhe, no âmbito da Comissão, as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da União (Artigo 18.º n.º 4 do TUE)<sup>332</sup>.

A regra da unanimidade mantém-se como princípio geral de decisão no âmbito da PCSD (Artigo 42.º n.º 4 do TUE). Com efeito, as decisões relativas à PCSD, incluindo as que digam respeito ao lançamento de uma missão referida no presente artigo, são adoptadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por iniciativa de um Estado-Membro. O Alto Representante pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, eventualmente em conjunto com a Comissão. O Conselho pode confiar a realização de uma missão, no âmbito da União, a um grupo de Estados-Membros, a fim de preservar os valores da União e servir os seus interesses.

---

<sup>332</sup> O Alto Representante, que preside ao Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e desempenha, simultaneamente, a função de Vice-Presidente da Comissão, é assistido por um Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE). O SEAE é composto por funcionários provenientes do Secretariado-Geral do Conselho de Ministros e da Comissão, e ainda por diplomatas nacionais. É o Conselho que nomeia (por maioria qualificada) o Alto Representante, cabendo à Comissão aprovar ou não essa nomeação. Devido ao seu carácter de inerência, também o Parlamento Europeu tem de aprovar o Alto Representante na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão.

O Tratado abre a possibilidade à existência de “cooperações estruturadas permanentes” entre os Estados-Membros “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados” e tenham “assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (Artigo 42.º n.º 6 do TUE). Encontra-se também prevista, a prestação de auxílio e assistência por parte dos Estados-Membros, por todos os meios ao seu alcance, se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, em conformidade com o Artigo 51.º da Carta das Nações Unidas (Artigo 42.º n.º 7 do TUE). Os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da NATO, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar (Artigo 42.º n.º 8 do TUE). Algumas correntes consideram que “este tipo de medidas irá estabelecer uma distinção entre os países que intervirão na ‘linha da frente’ e os que, por falta de condições político-militares ou financeiras, ficarão para trás. Este sistema possibilitará a formação de uma conjuntura favorável ao estabelecimento de um ‘directório’ por parte das maiores potências em relação aos pequenos e médios países, o que facilita a divisão entre os Estados-Membros. Naturalmente, este pressuposto é prejudicial para a coesão da União Europeia, para a projecção da sua imagem no exterior e para o sucesso de uma política de defesa comum efectiva” (Gaspar, 2008).

Para além das “tarefas de Petersberg”, todas as missões no âmbito da PCSD poderão também contribuir para “a luta contra o terrorismo”, inclusive prestando apoio a países terceiros (Artigo 43º do TUE)<sup>333</sup>, o que constitui uma evolução na doutrina europeia, no que tocante à interconexão entre segurança interna e segurança externa, conforme preconizado na Estratégia de Segurança Interna da U.E. aprovada em 2010.

Regressando ao começo, importa sublinhar a importância da cimeira de Saint-Malo realizada em 3 e 4 de Dezembro de 1998, a qual, marca o alvor da PESD. Esta Cimeira tratou-se de um encontro entre os chefes de estado e de governo do Reino Unido e da França na cidade francesa do mesmo nome, do qual resultou uma declaração conjunta que marca o nascimento da Política de Defesa e de Segurança Comum da U.E.

---

<sup>333</sup> Segundo o Artigo 43.º n.º 1 do TUE as missões da União podem utilizar meios civis e militares, incluem as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território.

A cimeira foi protagonizada pelo primeiro-ministro britânico Tony Blair, pelo presidente francês Jacques Chirac e pelo primeiro-ministro francês Lionel Jospin. Na sequência dos sucessivos alargamentos da U.E. ocorridos até àquela data e perspectivando os alargamentos posteriores; perante a necessidade de pôr em prática a PESC prevista nos Tratados de Maastricht e de Amesterdão; e constatando que ainda não tinham sido definidos os objectivos estratégicos para a política externa de segurança e defesa e, cuja inexistência resultara na ineficácia da política externa da U.E. nas crises da Bósnia, da Albânia e do Kosovo, os dois países emitiram uma declaração conjunta, da qual extraímos o seguinte: a U.E. deveria estar em condições de desempenhar o seu papel na cena internacional, pondo em prática as decisões do tratado de Amesterdão; a U.E. deveria estar dotada de meios militares efectivos e operacionais para agir internacionalmente em cenários/situações de crise, de acordo com os Tratados de Washington e de Bruxelas e dentro do quadro de legalidade institucional estabelecido. Na Cimeira de Saint-Malo, o Reino Unido admitiu formalmente que a U.E. deveria desenvolver uma capacidade militar própria, abandonando a sua posição tradicional.

Seguiram-se outras etapas relevantes. Destacamos o Conselho Europeu de Colónia, em 3 e 4 de Junho de 1999, onde os Chefes de Estado e de Governo tomaram a decisão de dotar a União de capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares, de forma a possibilitar intervenções de resposta a crises internacionais, sem prejuízo das acções a empreender pela OTAN. Este Conselho Europeu marca, assim, o nascimento da PESD no seio da U.E.

No Conselho Europeu de Helsínquia, em 10 e 11 de Dezembro de 1999 é acordada a disponibilização de meios militares e civis para a gestão das crises, prevendo o lançamento e a condução de operações militares sob a direcção da U.E. A União propõe-se contribuir para a paz e a segurança internacionais, de forma autónoma, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, e em articulação com as demais organizações internacionais<sup>334</sup>. Foi fixado um primeiro objectivo global (que ficou conhecido por *Helsinki Headline Catalogue*) de dotar a União com uma

---

<sup>334</sup> Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia 10 e 11 de Dezembro de 1999, Anexo IV, Reforço da Política Europeia de Segurança e Defesa. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm). Nestas conclusões é referido que “a União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais. De acordo com os objectivos e princípios da Carta Europeia de Segurança da OSCE, a União cooperará com a ONU, com a OSCE, com o Conselho da Europa e com outras organizações internacionais, de modo a que a sua acção se reforce mutuamente, para a promoção da estabilidade, o alerta precoce, a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reconstrução na sequência de conflitos”.

capacidade de reacção rápida a crises internacionais, em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela U.E. ou em resposta a pedidos da ONU e OSCE, para evitar uma duplicação de esforços<sup>335</sup>.

No Conselho Europeu na Santa Maria da Feira em 19 e 20 de Junho de 2000 deram-se passos verdadeiramente importantes na consolidação da componente civil da gestão de crises. A União aprovou uma estrutura de apoio à decisão, consubstanciada em órgãos permanentes de natureza política e técnica, tendo em vista a coordenação das missões no quadro da PESD. Neste contexto, foram criados o Comité Político e de Segurança (COPS)<sup>336</sup>, o Conselho dos Assuntos gerais e das relações externas (GAERC)<sup>337</sup>, o Comité militar da UE (EUMC), o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER)<sup>338</sup>, o grupo de pessoal militar da UE (EUMS) e o Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises (CIVCOM)<sup>339</sup>. As quatro áreas prioritárias

---

<sup>335</sup> Foi enunciado que “os EM deveriam estar em condições, até 2003, “de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000 – 60.000 efectivos, capazes de desempenhar toda a gama das missões de *Petersberg*”. Este Conselho definiu ainda o policiamento civil como uma ferramenta central na gestão de crises e decidiu desenvolver uma capacidade de reacção rápida neste âmbito.

<sup>336</sup> O COPS (ou PSC na sigla anglo-saxónica) é composto por representantes dos Estados membros ao nível de embaixadores. É responsável pela PESC, sendo o órgão que propõe a estratégia numa situação de crise. Em relação às missões que estão em curso, é o órgão que exerce o controlo político e impõe a orientação estratégica. O COPS é apoiado por dois órgãos de aconselhamento, o EUMC e o CIVCOM, para os assuntos militares ou civis, respectivamente. O PSC adquiriu uma forma permanente após a realização do Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000 (Decisão do Conselho 2001/78/PESC de 22JAN2001). Na sua missão de acompanhamento da situação internacional no âmbito da PESC, o COPS tem por missão: - assessorar o Conselho e contribuir para a elaboração das políticas; - examinar os projectos de conclusão do Conselho de Assuntos Gerais; - coordenar os diversos grupos de trabalho no âmbito da PESC. O COPS desempenha igualmente um papel primordial na definição, acompanhamento e supervisão da resposta da UE a um cenário de crise. O Comité é a instância do Conselho que examina todas as opções para a resposta da União a situações de crise. Propõe ao Conselho os objectivos políticos que devem ser alcançados e recomenda um conjunto coerente de medidas com o objectivo de responder a uma crise. Sem prejuízo do papel da Comissão, compete ao COPS supervisionar a aplicação das medidas decididas, bem como avaliar as suas consequências. O Comité pode ser autorizado pelo Conselho a tomar as decisões adequadas quanto ao controlo político e direcção estratégica da operação de gestão de uma crise enquanto esta subsistir. O COPS é assistido por um Comité para os Aspectos Civis de Gestão das Crises (CIVCOM). O COPS é também assistido por um grupo de trabalho político-militar, pelo Comité Militar da U.E. (CMUE - criado pela Decisão do Conselho 2001/79/PESC, de 22JAN2001, e composto pelos chefes dos Estados-Maiores dos Estados-Membros, ou por oficiais em sua representação). e pelo Estado-Maior da União Europeia (EMUE - criado pela Decisão do Conselho 2001/80/PESC, de 22JAN2001; faz parte do Secretariado-Geral do Conselho e é constituído por pessoal militar destacado pelos Estados-membros).

<sup>337</sup> O GAERC é composto pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros que tomam a decisão formal.

<sup>338</sup> O COREPER é composto por embaixadores das REPER em Bruxelas dos Estados-membros que discutem os assuntos e preparam as decisões do GAERC.

<sup>339</sup> As deliberações para uma potencial operação no âmbito da PESD podem ser iniciadas no PSC, pelo Secretário-geral ou por um dos Estados membros no Conselho. Os Documentos base para o planeamento, tais como o conceito de operação (CONOPS) são analisados pelos vários órgãos – entre os quais o CIVCOM, até que se chegue a um entendimento no PSC. A partir do momento em que se decidiu, o PSC redige uma proposta de acção conjunta (*Joint Action*) – documento que constitui a autorização formal da missão, sendo este documento enviado ao COREPER que o encaminha para o GAERC que por sua vez o

identificadas ao nível da gestão civil de crises da U.E. foram: a polícia<sup>340</sup>, o Estado de Direito<sup>341</sup> – *rule of law* –, a administração civil<sup>342</sup> e a protecção civil<sup>343</sup>. Foi definido igualmente como objectivo específico para a componente policial, a disponibilização de 5.000 efectivos até 2003, dos quais 1.000 teriam um grau de prontidão de 30 dias (vector policial de reacção rápida)<sup>344</sup>. Em 2004 foram acrescentadas as missões de monitorização e as de apoio aos representantes da U.E.<sup>345</sup>.

No Conselho Europeu de Nice em 7, 8 e 9 Dezembro de 2000, o sector penal e o sector da justiça foram também incluídos nas áreas prioritárias da gestão civil de crises. No Conselho Europeu de Gotemburgo de 15 e 16 de Junho de 2001 foi aprovado um Plano de Acção Policial (PAP)<sup>346</sup> e criada formalmente a Unidade de Polícia no seio do Secretariado do Conselho da U.E., a qual, se constituiu como um órgão de apoio

---

faz seguir para o Conselho Europeu. Posteriormente, o Conselho adopta a Acção Conjunta do Conselho, sendo formalmente criada uma operação PESD.

<sup>340</sup> Numa conferência ministerial sobre o empenhamento de capacidades policiais em 19 de Novembro de 2001 foi reafirmado o número total de efectivos policiais para as operações da U.E., “tendo sido esclarecido que as capacidades policiais incluem forças policiais com estatuto civil e militar, reflectindo a diversidade de modelos policiais dos EM” (Gomes, 2005: 22).

<sup>341</sup> Para que o desenvolvimento das missões policiais tenha resultados positivos, torna-se necessário reforçar o **Estado de direito**, designadamente um sistema judicial e penitenciário credível. Para além da criação de infra-estruturas do sistema judicial como tribunais e estabelecimentos prisionais, é fundamental o empenhamento de pessoal especializado neste domínio. Neste sentido os EM foram instados a disponibilizar 200 especialistas nesta área (juízes, agentes do Ministério Público, peritos no domínio penitenciário etc.).

<sup>342</sup> O Conselho pediu aos EM para melhorar as suas capacidades na selecção, formação e destacamento de peritos em matéria de **administração civil** para que desempenhem tarefas no âmbito do restabelecimento de sistemas de administração pública desintegrados, designadamente realizar eleições, organizar a fiscalidade, a educação, o abastecimento de água, etc..

<sup>343</sup> A **protecção civil** foi identificada como uma prioridade, nomeadamente em operações de assistência em situação de catástrofe natural, na vertente de busca e salvamento, combate a incêndios, ou outra. A U.E. deve ser capaz de, num prazo de três a sete horas, disponibilizar três equipas de avaliação compostas por dez peritos, assim como equipas de intervenção compostas por 2000 peritos.

<sup>344</sup> Este objectivo foi largamente ultrapassado, tendo os Estados-membros disponibilizado (pelo menos, na teoria) um conjunto de recursos humanos muito acima do previsto, mesmo no domínio da capacidade de resposta rápida.

<sup>345</sup> No Conselho Europeu reunido em Bruxelas em 17 de Dezembro de 2004 foram acrescentados aos quatro domínios prioritários, definidos no Conselho Europeu da Feira, as missões de monitorização e as de apoio aos representantes especiais da U.E. Os Representantes Especiais da U.E. chegaram a ser uma figura puramente política e representativa do Alto Representante / Secretário-geral, mas actualmente têm um papel mais operacional e ligado ao cumprimento dos objectivos da missão. Têm também um papel importante a desempenhar no âmbito da coordenação das vertentes civil e militar, assegurando-se que prosseguem o mesmo objectivo. Foi também focado o aspecto da necessidade de maior investimento na qualidade e na sustentabilidade do pessoal empenhado, bem com na melhoria da capacidade de resposta rápida, tendo sido definido que 5 dias depois de tomada a decisão de início de uma missão PESD num determinado território, deve ser aprovado o conceito de operações pelo Conselho, devendo a missão ser iniciada 30 dias depois.

<sup>346</sup> Os EM decidiram desenvolver conceitos num conjunto de áreas: planeamento e condução de operações policiais, comando e controlo de operações policiais ao nível político-estratégico e operacional, definir um regime do “Estado de Acordo das Forças” e “Regras de Empenhamento”, acordos necessários à interoperabilidade das forças policiais, formação e identificação de modalidades de financiamento das operações policiais da União.

estratégico e técnico fundamental na fase de planeamento, gestão, acompanhamento e coordenação das missões civis no terreno, responsável por exemplo, pela elaboração dos conceitos de operações. A Unidade de Polícia foi substituída em Agosto de 2007 pela *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) no âmbito da reorganização da estrutura de comando e controlo das operações de gestão civil de crises da U.E.<sup>347</sup>. O CPCC encontra-se mandatado para planear e conduzir as operações civis da PESD. Funciona sob o controlo político e direcção estratégica do COPS, de forma a assistir e aconselhar o Alto Representante da U.E. para a PESC, as presidências e outros órgãos relevantes do Conselho. O Director do CPCC assume a função de Comandante das Operações Civis da U.E., exercendo o comando e controlo de nível estratégico, o planeamento e condução de todas as operações de gestão civil de crises, sob o controlo e direcção estratégica do COPS, assim como sob a autoridade geral do Alto Representante.

Em 21 e 22 de Junho de 2002, o Conselho Europeu de Sevilha confirmou, formalmente, a sua intenção de assumir responsabilidade pela missão policial na Bósnia, a qual, foi iniciada em 1 de Janeiro de 2003, sendo designada *European Union Police Mission* (EUPM) e tornando-se a primeira missão PESD a ser implementada no terreno. Outro documento importante aprovado neste Conselho foi a definição das grandes linhas do contributo da PESC, incluindo a PESD para a luta contra o terrorismo<sup>348</sup>.

No Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2004 foi aprovado ainda o *Objectivo Global Civil* (OGC) - *Civilian Headline Goal 2008*. O OGC 2008 definiu as

---

<sup>347</sup> O CPCC tem actualmente um efectivo aproximado de cerca de 80 funcionários, incluindo funcionários do Secretariado do Conselho, polícias, peritos da área da justiça e pessoal administrativo. 50% são peritos dos Estados-membros.

<sup>348</sup> Anexo V às Conclusões da Presidência – Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002 – Declaração do Conselho Europeu relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD, para a luta contra o terrorismo. Segundo esta declaração a acção da U.E. na luta antiterrorismo, designadamente a nível da PESC e da PESD, deverá incidir prioritariamente nos seguintes aspectos: intensificar os esforços consagrados à prevenção de conflitos; aprofundar o diálogo político com países terceiros a fim de promover a luta contra o terrorismo, nomeadamente através da promoção dos direitos humanos e da democracia, bem como da não-proliferação e do controlo dos armamentos, e proporcionar-lhes uma assistência internacional apropriada; reforçar os mecanismos de intercâmbio de informações e desenvolver a apresentação de documentos de avaliação da situação e de relatórios de alerta rápido, com base numa gama de fontes tão vasta quanto possível; desenvolver uma avaliação comum da ameaça terrorista contra os Estados-Membros ou as forças projectadas para o exterior da União em operações de gestão de crises no quadro da PESD e, nomeadamente, da ameaça que representa a utilização terrorista de armas de destruição maciça; determinar as capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as forças deslocadas para operações de gestão de crises conduzidas pela União Europeia; explorar melhor a possibilidade de utilizar capacidades militares ou civis para ajudar a proteger as populações civis dos efeitos de atentados terroristas.



prioridades da U.E. até 2008 em relação aos aspectos civis da PESD, nomeadamente o reforço das capacidades necessárias da União. No seguimento da adopção da EES, mais uma vez é feito o alerta para a necessidade da U.E. assumir a sua responsabilidade na segurança mundial, onde a gestão civil das crises se deve constituir como uma componente essencial da PESD. O OGC 2008 foi desenvolvido e supervisionado ao nível do Conselho, sob coordenação do COPS, com a colaboração do CIVCOM, tendo decorrido em quatro etapas: 1) definição das hipóteses de planeamento segundo cenários ilustrativos; 2) elaboração da lista de requisitos em matéria de capacidades; 3) avaliação das contribuições nacionais e a identificação das lacunas; 4) acompanhamento do OGC de forma a realizar periodicamente um balanço das capacidades.

Tendo em conta os novos desafios e a evolução da própria noção de gestão civil de crises, o Conselho apelou ao estudo e à criação de um conceito integrado de reacção rápida. Neste sentido, o Secretariado-geral apresentou no COPS em Junho de 2005, um documento intitulado “*formato integrado de recursos multi-funcionais no âmbito da gestão civil de crises – as equipas de resposta civil*”<sup>349</sup>.

A criação das CRT foi inovadora, na medida em que são equipas multidisciplinares, auto-suficientes<sup>350</sup>, multinacionais e compostas por peritos detentores de formação comum ministrada pela U.E.<sup>351</sup>. Os 100 peritos europeus seleccionados são oriundos de um largo espectro de áreas relevantes para a gestão de crises, reunindo competências e experiências diversificadas: polícia (21), justiça (18), administração civil (12), protecção civil (5), monitorização (7), assuntos políticos (18), administração e apoio logístico (19). Segundo a doutrina de emprego desenvolvida no Conselho, as CRT deverão ser utilizadas em três cenários-tipo: em missões exploratórias para recolher informação<sup>352</sup>, na construção inicial de uma missão<sup>353</sup> e numa situação de apoio ou reforço de uma missão já iniciada. Estas são equipas flexíveis, variando a sua dimensão e composição em função do tipo de missão pretendida. O elevado grau de prontidão das CRT constitui outro dos factores relevantes, encontrando-se previsto na sua doutrina de emprego que a projecção das CRT para um determinado teatro de operações não deve ultrapassar os cinco dias, após

---

<sup>349</sup> *Civilian Response Team (CRT)*.

<sup>350</sup> Os EM têm que fornecer o material considerado mínimo e necessário, e a suportar todas as despesas, incluindo transporte e outras despesas com o seu pessoal.

<sup>351</sup> Foi ministrada uma formação base a todos os peritos indicados pelos Estados-Membros em 4 cursos, um na Alemanha, um na Suécia, um na Dinamarca e um na Finlândia.

<sup>352</sup> Na expressão inglesa: “*Fact Finding Mission (FFM)*”

<sup>353</sup> Na expressão inglesa “*Mission build up*”

a recepção da solicitação. A duração das missões, por norma, não ultrapassa o período de três meses. Portugal tem cinco peritos seleccionados e formados pela U.E., constando portanto da listagem europeia de peritos das CRT: três na especialidade de Polícia e dois na especialidade de administração e apoio logístico. Três destes elementos são Oficiais da PSP (dois na área de polícia e um na de administração), um é da GNR e outro da Direcção-Geral das Alfândegas. Até à presente data, nunca foram projectados para qualquer teatro de operações.

Trata-se de um conceito interessante, mas que tem revelado problemas práticos, na medida em que alguns dos especialistas dos EM inicialmente seleccionados já não estão disponíveis, por razões pessoais ou profissionais, o que faz temer que estas equipas se possam desagregar no futuro, levantando a necessidade de seleccionar e formar mais peritos, garantindo a sua efectiva prontidão em caso de necessidade. A sobrevivência desta configuração multi-modular dependerá da cooperação dos EM, ao nível de recursos humanos, do apoio material mas, sobretudo, ao nível do comprometimento político dos EM e da consequente utilização mais frequente e mais diversificada desta componente.

Durante a Presidência Portuguesa da União no segundo semestre de 2007, na Conferência de Melhoramento das Capacidades Cívicas, foi aprovado o relatório final do OGC 2008 e chegou a acordo para o OGC 2010. Este novo documento destina-se a assegurar a aptidão da U.E. para conduzir actividades de gestão de crises, de harmonia com a Estratégia Europeia de Segurança que irá ser revista, projectando atempadamente as capacidades cívicas adequadas. Entre os seus principais objectivos contam-se a melhoria da qualidade dos meios cívicos, o reforço da disponibilidade destes meios e a realização de sinergias com as capacidades militares da PESD, com a Comissão, com outras organizações internacionais e países terceiros e com o Terceiro Pilar - Europol, Eurojust, CATS e com a *Task Force* dos Chefes Europeus de Polícia -, o que revela uma visão cada vez mais transversal e multidimensional da segurança. Como resultado das Presidências Francesa da U.E. o Conselho Europeu em 11 e 12 de Dezembro de 2008 aprovou uma declaração sobre capacidades que fixa objectivos quantificados e precisos para que, nos próximos anos, a U.E. esteja em condições de conduzir uma série de missões cívicas – entre as quais, uma dúzia de missões cívicas no quadro da PESD (*i.e.* missões de polícia, de Estado de Direito, de administração civil, de protecção civil, de reforma do sector da segurança), de diferentes formatos, inclusive em situação de

reação rápida, incluindo uma missão de grandes proporções (até 3.000 peritos), suscetível de durar vários anos e de operações militares de diferentes envergaduras<sup>354</sup>.

O funcionamento da U.E. com base na cooperação intergovernamental e por consenso (nas áreas da política externa e da segurança e defesa) é uma das razões que limita a tomada de decisão e o poder externo europeu.

Também nestas áreas poderia ser obtido um aumento da eficácia, por exemplo, através de um “interesse europeu”, definido por maioria qualificada, como é feito no primeiro pilar da União. Todavia, a definição de um “interesse europeu” desta forma implicaria transferências da soberania nacional, em matérias de política externa e de segurança e defesa, para instituições comuns. Os Estados neutrais (Irlanda, Áustria e Suécia), ao qual se junta Chipre e as relações com a Turquia na OTAN, dificultam o desenvolvimento da dimensão político-militar. A falta de correspondência entre a ambição da U.E. e as suas capacidades, bem como a dificuldade de articulação das políticas externas nacionais dos Estados-Membros da U.E. é outro problema crónico.

O Tratado de Lisboa prevê que os Estados-Membros se comprometam a “melhorar progressivamente as suas capacidades militares” e institui, no seu texto, a “Agência Europeia de Defesa” (Artigo 42.º n.º 3 do TUE).

Com a crise económica global haverá certamente uma tendência de aumento das zonas de fragilidade e conflito em países vizinhos (veja-se a situação no norte de África e no Médio Oriente), de agravamento da conflitualidade social no espaço da U.E. e de tendência de retracção no envio de recursos para a gestão de crises nas zonas excluídas do mundo. Por outro lado, a percepção da não existência de ameaças convencionais não é favorável ao investimento nesta área.

A principal interrogação que colocamos é saber se o Tratado de Lisboa permitirá responder com eficácia à frágil situação financeira de muitos Estados da zona euro (os primeiros passos não parecem ser muito animadores). Na área da segurança e defesa questiona-se ainda se o novo ordenamento jurídico e institucional permitirá aumentar a

---

<sup>354</sup> Foi definido o destacamento de 60.000 homens em 60 dias para uma operação de grandes proporções, na gama de cenários previstas no Objectivo Global 2010 e no OGC 2010, a planificação e condução simultânea de: i) duas operações importantes de estabilização e de reconstrução, com uma componente civil adaptada, apoiada por um máximo de 10.000 homens e com uma duração mínima de dois anos; ii) duas operações de reação rápida de duração limitada, recorrendo nomeadamente aos agrupamentos táticos da UE; iii) uma operação de evacuação de emergência de cidadãos europeus (em menos de 10 dias), tendo em conta o papel preponderante de cada EM em relação aos seus cidadãos e recorrendo ao conceito de Estado líder em matéria consular; iv) uma missão de vigilância ou de interdição marítima ou aérea; v) uma operação civil-militar de ajuda humanitária com uma duração máxima de 90 dias. Para as suas operações no quadro PESD a U.E. recorre aos meios e capacidades dos EM, da U.E. e, eventualmente à OTAN para as missões militares.

presença e peso político da U.E. no panorama internacional (e que implicações isso terá na gestão do interesse nacional dos Estados-Membros).

A PCSD sofre das indefinições e visões contraditórias sobre o rumo do projecto europeu, cada vez mais agavadas pela crise política e económica na União. Qual o objectivo último da União: um grande mercado com uma moeda única e cooperação política entre Estados soberanos? Ou uma união de tipo federal, com a ambição de ser um actor político global? Uma Europa fortaleza? Ou um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, e de bem-estar económico-social? A União deverá ser estritamente europeia ou ter uma vertente atlântica (que relação com a NATO/EUA)? Até onde deverá ir, em termos geopolíticos, económicos e culturais? Dos Balcãs à Turquia? Do Médio Oriente à Ucrânia? Da Geórgia no Cáucaso à Moldávia? O futuro incerto e conturbado trará certamente novos desafios e obrigará a União a reposicionar-se na ordem internacional.

### **V.3.2. Componente Policial da Gestão Civil de Crises**

A componente policial tem-se revelado como a mais importante no quadro das operações de gestão civil de crises da U.E em termos quantitativos e qualitativos. Quase em todas as missões PESD/PCSD desencadeadas até hoje pela União registou-se o empenhamento de contingentes policiais. A primeira missão PESD, como já mencionámos, foi a EUPM na Bósnia-Herzegovina que recebeu em 1 de Janeiro de 2003 o legado da componente policial da ONU<sup>355</sup>, onde participaram também elementos da PSP. Desde 2003 a U.E. concluiu 7 missões civis<sup>356</sup> e estão em curso 10<sup>357</sup>.

---

<sup>355</sup> *International Police Task Force (IPTF)*. da *United Nations Mission in Bósnia-Herzegovina (UNMIBH)*.

<sup>356</sup> EUPOL PROXIMA, na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2003 e 14 de Dezembro de 2005 e direccionada para o aconselhamento e formação da polícia local; EUJUST Themis, na Georgia entre 16 de Julho de 2004 – 14 de Julho de 2005 e direccionada para a reforma do sistema de justiça; MVA, em Ache na Indonésia, entre 15 de Setembro de 2005 e 15 de Dezembro de 2006 em apoio à implementação de acordo de paz com movimento de libertação do território; EUPOL Kinshasa, entre Abril de 2005 e Junho de 2007 direccionada para formação de uma unidade integrada de polícia; Apoio da U.E .à componente civil da AMIS II no Sudão, entre 18 de Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2007; EUPAT na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2005 e 15 de Junho de 2006 direccionada para o aconselhamento da Polícia local; EU SSR na Guiné Bissau entre 2008 e 2010, direccionada para a reforma do sector de segurança.

<sup>357</sup> EUPM, EUJUST LEX no Iraque foi iniciada em 1 de Julho de 2005; EUPOL COPPS nos territórios palestinianos foi iniciada em 1 de Janeiro de 2006; a EUSEC RD Congo foi iniciada a 8 de Julho de 2005; a EUBAM Rafah, em Gaza, foi iniciada a 30 de Novembro de 2005; a EUPOL RD Congo foi iniciada a 1 de Julho de 2007; a EUPOL Afeganistão foi iniciada em 15 de Junho de 2007; a EULEX Kosovo foi iniciada em 16 de Fevereiro de 2008; a EUMM Geórgia foi iniciada em 1 de Outubro de 2008; EUBAM Moldova and Ukraine.

No decorrer da avaliação de capacidades no quadro do OGC 2008, Portugal comprometeu-se a disponibilizar um efectivo policial de 377 elementos para participar na gestão civil de crises da U.E.: 200 da PSP (dos quais, 129 para uma Unidade Constituída), 160 da GNR (dos quais, 120 para uma Unidade Constituída) e 17 da PJ. Segundo dados da DGAI<sup>358</sup>, em Janeiro de 2012 encontravam-se destacados 2 militares da GNR: 1 na missão EULEX Kosovo e 1 na missão EUMM Geórgia. Este constitui um número muito abaixo se comparado mais de 70 polícias e militares da PSP e GNR que se encontravam em missões PESD/PCSD em 2010 e talvez o efectivo mais reduzido desde o início das operações PESD.

As operações no quadro da PCSD podem ser caracterizadas como: de estabilização, de substituição, de reforço ou de reforma, de monitorização ou ainda de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise<sup>359</sup>. A componente policial pode participar em qualquer destas vertentes. Nas missões de substituição e de estabilização assume particular importância o emprego de Unidades Constituídas de Polícia, em formato IPU (*Integrated Police Units* – Unidades Integradas de Polícia) ou FPU (*Formed Police Units* – Unidades Formadas de Polícia), sobretudo tendo em consideração a sua capacidade de projecção rápida.

De acordo com a doutrina da U.E., as IPU são unidades que se caracterizam por ser auto-suficientes em termos logísticos, pela sua robustez e por terem capacidade de auto-protecção da força. As IPU podem revestir dois formatos: ter um nível de batalhão ou equivalente (cerca de 450 efectivos), o que equivale a duas ou três companhias - ou um nível de companhia (cerca de 150 efectivos). As FPU têm um efectivo entre 100 e

---

<sup>358</sup> Disponíveis em <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=104&sid=106&ssid=109>. Dados consultados em 5 de Janeiro de 2012.

<sup>359</sup> As **missões de estabilização** privilegiam normalmente o empenhamento de forças militares, para separar ou assegurar a separação das partes envolvidas no conflito ou ainda para impor a paz numa determinada área de conflito (caso da Operação Althea), podendo estar integradas nestas forças, unidades constituídas de polícia. Nas missões de substituição (caso em parte da EULEX Kosovo, que tem um mandato híbrido), o mandato é intrusivo e orientado para o resultado pretendido, sendo fundamental, nestes casos que a U.E. obtenha um firme compromisso por parte das autoridades locais. A força internacional assume responsabilidades de gestão que normalmente estariam a cargo das autoridades locais, sobretudo no sector da segurança (militar e policial) mas também no âmbito do Estado de direito (sistema judicial, sistema prisional). Noutras situações, poderá ser exercido um poder dito “correctivo” ou através de um poder de intervenção subsidiário. Nas **missões de monitorização**, a principal função é a de supervisionar a implementação de um Acordo (caso da missão no Aceh, na Indonésia e da missão EUBAM Rafah, nos territórios palestinianos). Nas missões de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise, são usados meios da União para apoiar outras organizações que tem a seu cargo a gestão da crise. Estas operações são de natureza instrumental visto que o esforço principal é desenvolvido pela outra organização. O **apoio da U.E. a outras organizações** pode ser independente (caso da missão ARTEMIS na Republica Democrática do Congo), mas complementar, ou pode ser integrado no próprio esforço de missão, sendo incluído na própria cadeia de comando da outra organização (caso da missão AMIS onde a U.E. apoia a missão da União Africana).

120 elementos; não têm a componente logística, de alojamento e de alimentação, não sendo por isso auto-suficientes e dependendo do apoio que lhes seja prestado por unidades militares ou por IPU e normalmente, não têm capacidade para auto-protecção da força, designadamente quanto a ameaças de tipo para-militar. Tanto as IPU como as FPU podem desempenhar funções de policiamento geral, de ordem pública e de investigação criminal, podendo-lhe ser agregados outras componentes especiais (operações especiais, segurança pessoal, inactivação de explosivos), consoante o mandato da missão. As missões de reforço ou de reforma<sup>360</sup> (caso da EUPOL no Congo ou da EU SSR na Guiné-Bissau), são em muitos casos apoiadas pelos EM (caso de Portugal na Guiné-Bissau na sua missão bi-lateral de organização do Comando-Geral e da Academia de Polícia) ou pela Comissão Europeia que disponibilizam financiamentos complementares para áreas directamente relacionadas com os objectivos do mandato<sup>361</sup>. Neste tipo de missões é importante a presença de quadros policiais com formação e experiência de estado-maior (gestão, planeamento, concepção de projectos, organização e comando de unidades operacionais e academias de polícia, peritos policiais em áreas específicas, etc.).

Entretanto, foi assinado em *Velsen*, nos Países Baixos, em 18 de Outubro de 2007, um Tratado entre Espanha, França, Itália, Países Baixos e Portugal que criou a Força de *Gendarmerie* Europeia (EUROGENDFOR)<sup>362</sup>. Este Tratado foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 55/2008, em 18 de Julho de 2008 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 72/2008 de 26 de Setembro. O objectivo da EUROGENDFOR (EGF) consiste em proporcionar um instrumento credível e eficaz às missões policiais em operações de gestão de crises, a ser colocado sobretudo à disposição da U.E., mas também sob a égide da ONU, da OSCE, da OTAN e de outras organizações internacionais ou coligações *ad-hoc*. Trata-se, portanto, de uma iniciativa

---

<sup>360</sup> Nas missões de **reforço ou de reforma** pretende-se encorajar e contribuir para a reforma ou reconstrução dos sectores do Estado (principalmente da polícia, da defesa e da reforma do estado de direito) Estas missões são consideradas por muitos especialistas como sendo as mais complexas e as que constituem um maior desafio. Decorrem ao longo de um maior período de tempo e abrangem geralmente várias especialidades, necessitando do controlo e direcção do Conselho para pressionar ao nível político as autoridades locais de modo a garantir algum compromisso com vista ao sucesso. Deve existir um acompanhamento permanente para evitar desvios ou paragens.

<sup>361</sup> É o caso da missão policial EUPM, na Bósnia; da missão policial PRÓXIMA na Macedónia; da missão EUJUST Themis na Geórgia; a missão EUJUST LEX no Iraque; a missão de *polícia* EUPOL KINSHASA, etc.

<sup>362</sup> A Declaração de Intenções foi assinada em 17 de Setembro de 2004 em Noordwijk entre os cinco países no sentido de criar esta organização de forças policiais com estatuto militar: Gendarmerie Nationale Francesa, Carabinieri Italianos, Marechaussee Holandesa, Guarda Nacional Republicana Portuguesa e Guardiã Civil Espanhola.

intergovernamental não inserida em nenhuma organização internacional. A organização da EGF prevê: uma Comissão Interdepartamental de Alto Nível (CIMIN) que exerce a coordenação estratégica e o controlo político sobre a EGF; o Quartel-General Permanente, localizado em Veneza (Itália), que é encarregue do planeamento das missões e que pode também actuar, se houver decisão nesse sentido, ao nível operacional. A EGF tem capacidade de deslocar até 800 efectivos nos primeiros 30 dias a partir do aviso inicial. A EGF encontra-se vocacionada para disponibilizar Unidades Constituídas de Polícia – em formato IPU - ou unidades modulares especializadas, desempenhando funções sob comando militar ou sob comando policial.

Este é um exemplo concreto como a vertente externa da segurança interna em cenários de crise ajuda a projectar as forças empenhadas. No caso português, o trabalho desempenhado pela GNR nas missões do Iraque (no âmbito da coligação internacional *ad-hoc*), em Timor-Leste (integrada na componente policial da ONU) e na Bósnia-Herzegovina (integrada na Operação militar *Althea* da U.E.) tem sido potenciado para o quadro interno, em termos de prestígio, de experiência, assim como pela mais-valia da utilização em Portugal do equipamento adquirido inicialmente para a actuação nos cenários externos.

#### **V.4. Cooperação com os Países Lusófonos**

A cooperação internacional tem sido, sobretudo a partir da década 90 do século XX, crescentemente direccionada para a cooperação para o desenvolvimento. No ano 2000, Portugal adoptou com mais 189 Estados-Membros da Assembleia-Geral da ONU, a designada “Declaração do Milénio” que definiu os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)<sup>363</sup>, o que constituiu um passo decisivo da cooperação global no século XXI.

Neste contexto, nos últimos dez anos Portugal definiu uma estratégia para a cooperação nacional através de dois documentos relevantes: a RCM n.º 43/99, de 18 de Maio, que aprovou o documento intitulado *A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI* e a RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprovou o documento do IPAD denominado *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. O

---

<sup>363</sup> Os ODM a serem atingidos num prazo de 15 anos são: 1- Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2- Alcançar a educação primária universal; 3- Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres; 4- Reduzir a mortalidade infantil; 5- Melhorar a saúde materna; 6- Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; 7- Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8- Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

documento de 2005 tem por finalidade cotejar e articular “mais rigor e coerência estratégica, um comando político mais eficaz, uma organização mais racional e um sistema de financiamento adequado”, sublinhando ainda que “a política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, entre outras, na relação com os países africanos de expressão portuguesa e com Timor-Leste” (AAVV, 2006:12). O Continente Africano reveste-se, actualmente, de uma grande importância estratégica para Portugal devido a quatro razões fundamentais: a necessidade da sua integração no contexto político global; o auxílio ao desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida dos seus povos, que contribui para a paz e estabilidade global; a necessidade de cooperação dos Estados africanos para fazer face às novas ameaças à segurança; e a importância dos recursos energéticos existentes que originam interesses de várias potências.

Deste modo, tem-se registado um crescimento significativo da ajuda pública ao desenvolvimento (APD)<sup>364</sup> por parte de Portugal, a qual, no ano de 2010, de acordo com dados do IPAD, atingiu os 490 Milhões de Euros<sup>365</sup>, uma variação positiva de 33% face a 2009. Do total da APD bilateral em 2010, 35,9% foi direccionada para Cabo Verde, 28,4% para Moçambique, 8,5% para Timor-Leste, 6,5% para S. Tomé e Príncipe e 4% para a Guiné-Bissau.

A CPLP é uma instituição de afirmação do espaço lusófono, criada em 17 de Julho de 1996, congregando oito países de diferentes continentes, Portugal, Brasil, Angola, Cabo-Verde, Guiné, Moçambique, São-Tomé Príncipe e Timor-Leste. Para Maria Marchueta, “os grandes objectivos traçados pela CPLP destinam-se a alcançar o desenvolvimento económico e social dos oito países, consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional dos países integrantes promover a luta contra as formas de violência, garantir a paz interna, regional e internacional e preservar os valores humanistas e universais da pessoa humana e o património comum da humanidade”

---

<sup>364</sup> De acordo com a definição internacionalmente aceite, a APD consiste “no conjunto dos recursos, postos à disposição dos países em desenvolvimento e das suas instituições, os quais considerados separadamente ao nível de cada operação devem: a) ser fornecidos por organismos oficiais; b) ser aplicados com o objectivo de favorecer o desenvolvimento económico e a melhoria do nível de vida dos países em desenvolvimento, e; c) revestir o carácter de subvenções ou donativos” in Observatório de Relações Exteriores, Ajuda Pública ao Desenvolvimento in Revista JANUS: Lisboa, 2007.

<sup>365</sup> Segundo dados do IPAD a distribuição geográfica faz-se maioritariamente para o continente africano (63% nos últimos 4 anos), sobretudo a sul do Saara onde se situam os cinco PALOP, e que em 2010 representou 71,5% do destino total da APD Bilateral portuguesa. O continente asiático, devido ao peso de Timor-Leste, é a segunda maior zona de concentração geográfica da ajuda ao desenvolvimento de Portugal, absorvendo 18% (valor médio dos últimos 4 anos) do total da APD bilateral. A Europa, sobretudo, por via da APD destinada à Sérvia e Montenegro e à Bósnia, tem concentrado no período de 2007 a 2010 cerca de 10% do esforço financeiro bilateral da Cooperação Portuguesa. A Ajuda destinada à América Latina continua a ser residual, não ultrapassando em 2010 os 3%.



(Marchueta, 2003: 17). A CPLP tem-se constituído como uma organização cada vez mais importante, sobretudo no âmbito do *soft power*: cooperação política, económica, cultural, sobretudo no domínio da educação e da língua. A CPLP fundamenta-se, portanto, numa identidade em formação, que tem por base o idioma português como língua oficial comum e históricas e culturais entre os países membros, que servem de elemento de agregação e cimento da iniciativa. O seu objectivo é a crescente aproximação dos povos lusófonos por meio da solidariedade, do diálogo e da cooperação, de modo que possam actuar em conjunto com vista à prosperidade colectiva e defender, com voz ampliada, os interesses comuns no cenário internacional (como foi o caso, da eleição de Portugal para membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU). As diferenças de dimensão e desenvolvimento entre os seus membros têm de ser consideradas, para que a Comunidade venha a constituir também um instrumento na busca de objectivos nacionais de reconstrução e progresso. A Lusofonia, é a construção de um espaço, o “Espaço Lusófono” porque nele se fala a língua Portuguesa, devendo esta ter uma personalidade e uma palavra próprias no mundo contemporâneo. Aliás, é a dimensão geoestratégica que é essencial e, por isso, em última análise, a Lusofonia é essencialmente uma questão de geoestratégia económica e política que dá sentido a tudo o resto. O português é a 7.<sup>a</sup> língua mais falada no mundo (por mais de 200 milhões de pessoas), a 4.<sup>a</sup> língua mais usada na Internet (Aguilar, 2009). Urge por isso continuar, por um lado, promover a aprendizagem do português como uma mais-valia no mundo do trabalho e facilitadora de acessos a novos mercados e novas oportunidades de negócio, e, por outro, investir, em materiais didácticos e em instrumentos de difusão, nomeadamente nas novas tecnologias da comunicação (Simões Pereira, 2009).

O Programa do XIX Governo Constitucional refere que “a CPLP funda-se no património comum, particularmente na afinidade linguística e cultural. Portugal deve investir na consolidação e aprofundamento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, aprofundando as relações comerciais, de serviços e de investimentos tendentes à construção de um grande espaço económico. Como língua global, o português tem potencialidades em cada um dos outros membros da CPLP, na respectiva região e nas organizações internacionais”. Neste âmbito, o Governo irá executar as seguintes medidas: - dar prioridade às relações bilaterais e multilaterais no espaço lusófono, bem como nos países na sua vizinhança; melhorar a coordenação e eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento, reformando e projectando o IPAD; - promover uma

política de cooperação estruturante nos países língua oficial portuguesa, que deve incluir o desenvolvimento empresarial e um maior envolvimento das ONG de Cooperação para o Desenvolvimento; melhorar o sistema de linhas de crédito e de seguros que permitam às empresas portuguesas aproveitar o seu elevado potencial e competitividade nestes países; reformar e projectar o Instituto Camões como instrumento vital da política externa cultural e da afirmação de uma política da língua; acautelar um serviço eficiente no ensino e divulgação da língua portuguesa no mundo.

A cooperação nacional para o desenvolvimento com os países da CPLP tem como um dos principais vectores a cooperação técnico-militar (CTM), operacionalizada através da formação e assessoria técnica. A CTP, por seu lado, tem obedecido a uma maior sistematização desde 2005, apresentando-se como uma componente inovadora da construção da segurança humana de países marcados pelas sequelas de conflitos e pela fragilidade, através da capacitação das respectivas instituições policiais.

O desenvolvimento foi *securitizado* (Marenin, 2005:7), assim como a paz e segurança passaram a ser consideradas como pré-condições para o desenvolvimento (Bayley, 2006: 499; Wang *et. al.*, 2005: 8), pois sem estabilidade política, sem lei e ordem, os processos de reconstrução e reabilitação do Estado de Direito em regiões do globo marcadas pela exclusão, dominação, humilhação e pobreza (Leandro, 2007: 215) são insustentáveis. Neste âmbito, será importante que a cooperação nacional aproveite “a experiência que as forças de segurança portuguesas e que a CTM têm adquirido após um longo período de cooperação com as instituições de segurança e defesa dos PALOP”<sup>366</sup>, de modo a fortalecer a sua organização, competências técnicas e respeito pelos direitos, liberdades e garantias.

A RCM n.º 43/99, de 18 de Maio constituiu-se como “a primeira descrição completa e coerente de uma política de cooperação portuguesa” (AAVV, 2006: 11), preconizando ainda que o nosso país deverá “articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia, com a dinâmica de constituição de uma comunidade estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões”<sup>367</sup>. Com a RCM em

---

<sup>366</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, D.R. – I Série B, n.º 115, 18 de Maio – A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI.

<sup>367</sup> Salientamos as seguintes quatro referências de orientação estratégica para a cooperação portuguesa: a) *clarificação estratégica* – os objectivos e os princípios devem ser traduzidos em programas e acções a desenvolver e nas prioridades estabelecidas; sendo que os mesmos devem ser ajustados à dinâmica do sistema internacional e à imagem e responsabilidades que Portugal tem vindo a assumir; b) *controlo político da cooperação* – a responsabilidade política pela definição e condução da cooperação, enquanto

referência, Portugal reestruturou, de facto, a sua cooperação, em especial a CTM e CTP, incrementou o número e diversificou a temática dos projectos e de acções concretas, aumentou a respectiva dotação financeira, mas a cooperação nacional, neste e em outros âmbitos, ainda não é transversal e integrada, apesar da criação em 1997 da CIC.

Esta RCM pode ser designada “como o primado legislativo da cooperação internacional portuguesa, tendo pela primeira vez, sido utilizada a expressão *cooperação técnico-policial*, embora já muitas vezes utilizada pelas instituições policiais portuguesas, até aqui nunca havia sido consagrada em qualquer referência legislativa nacional” (Caldas, 2006: 11). Nas Grandes Opções do Plano (GOP) para o período 2010-2013, é referido que se apostará no fortalecimento do papel de coordenação do IPAD do programa orçamental da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, sendo também um objectivo aumentar gradualmente a APD portuguesa.

A cooperação portuguesa com os PALOP é materializada através de dois instrumentos fundamentais: os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) materializados pelos Planos Anuais de Cooperação (PAC). O financiamento dos PIC e PAC tem origem exclusiva no Orçamento de Estado, reunindo as dotações orçamentais dos diferentes organismos públicos participantes na cooperação com o país beneficiário. A dotação orçamental do IPAD é uma das principais financiadoras da cooperação portuguesa e assume, muitas vezes, o papel de co-financiador nas acções promovidas por outros organismos - caso dos projectos de CTP.

#### **V.4.1. Cooperação Bi-Lateral, Apoio ao Desenvolvimento e Capacitação**

A CTP pode revestir a vertente de formação, assessoria dos quadros locais e capacitação institucional. Um dos seus objectivos consiste no desenvolvimento das competências locais em áreas específicas, tendo em vista aumentar o nível de

---

vector de política externa, cabe ao MNE; c) *dispositivo da cooperação* – a necessidade de dotar a política de cooperação de uma base organizativa mais sólida e eficiente, o que passa pela clarificação das funções e competências das diferentes instituições no âmbito do MNE, e dos diferentes departamentos que, na orgânica dos diversos ministérios, têm competências no domínio da cooperação; d) *financiamento* – a questão dos recursos afectos às políticas de cooperação é, hoje, no plano internacional uma questão central do debate em torno dos problemas do desenvolvimento. De acordo com total registado em 2010, o rácio APD/RNB cifrou-se nos 0,29%, o que representou uma subida face a 2008 e 2009, tanto em termos relativos como absolutos. Não obstante o esforço em aumentar a APD, Portugal continua aquém do compromisso assumido de atingir o rácio APD/RNB de 0,33%, o qual deveria ter sido alcançado em 2006. O actual período de controlo do défice público e de consolidação orçamental, como forma de combate à actual crise financeira tem dificultado o cumprimento desta meta. No entanto, Portugal tem vindo gradualmente a aumentar a sua APD. Em 2008 registou uma subida face a 2007 de 86 M€. Em 2007 já havia registado um crescimento em relação a 2006 em cerca de 28 M€. Em 2010 regista um aumento face a 2009 de 122 M€.

conhecimento ou a sua capacidade em rentabilizar ou utilizar de forma mais eficaz os bens ou infra-estruturas doadas. Este tem constituído precisamente um dos pontos menos fortes da cooperação portuguesa e da CTP em particular, na medida em que normalmente tem-se investido mais no *capital humano* do que na doação de bens, infra-estruturas ou serviços, o que constitui um factor de desvantagem competitiva em relação a outros países doadores. A questão é que a formação, sem ser apoiada com o suporte material é menos atractiva, tornando-se a cooperação menos sustentada e sustentável do que a opção de apoio global ou «de pacote completo» (assessoria, formação e equipamento), pelo que, na nossa opinião, a estratégia da CTP deverá procurar investir em paralelo na componente material, à semelhança de outros países doadores, de acordo com as necessidades dos países receptores. Salienta-se ainda, neste âmbito, a importância dos Oficiais de Ligação do MAI para o incremento da CTP, aos quais iremos aludir posteriormente, pelo seu papel de contacto permanente com as entidades de segurança interna dos Estados onde se encontram a desempenhar funções, bem como no acompanhamento da execução dos projectos de CTP.

A CTP com a África Lusófona “emergiu em 2005 com Moçambique e S. Tomé e Príncipe, e parece definitivamente despontar em 2006 com o alargamento a Angola e Cabo Verde” (Caldas, 2006: 56). No período entre 2004 e 2006 nos PIC entre Portugal e Angola, Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe não há referências específicas ao vector de CTP, passando este a ser incluído em todos os PIC subsequentemente aprovados. O PIC de Moçambique aprovado em 2004 foi o primeiro a mencionar a CTP, já que tinha como prioridade a reforma da polícia<sup>368</sup>, representando assim o surgimento do MAI como financiador e executor dos PAC e também, pela primeira vez, o empenhamento de formadores e especialistas da PSP e GNR para a execução de um programa comum no estrangeiro.

No PIC Portugal/Moçambique 2007-2009 a CTP aparece como um dos eixos prioritários enquadrado no título “Capacitação Institucional”<sup>369</sup>, de forma a desenvolver a capacidade técnica e operacional da Polícia da República de Moçambique, da Direcção Nacional de Migração e do Serviço Nacional de Bombeiros. De referir também a cooperação técnica com a Academia de Ciências Policiais, designadamente para a formação de oficiais em Portugal e com a presença de formadores da PSP e GNR na

---

<sup>368</sup> IPAD — Programa Indicativo de Cooperação Portugal: Moçambique (2004-2006) (Lisboa, IPAD, 2005: 16)

<sup>369</sup> IPAD — Programa Indicativo de Cooperação Portugal: Moçambique (2007-2009) (Lisboa, IPAD, 2007: 80).

Academia em Moçambique desde 2003. Este projecto assenta no “Acordo de Cooperação em matéria de Segurança Interna”, assinado entre o Ministério do Interior de Moçambique e o MAI de Portugal em 12 de Setembro de 1995, previsto no Decreto-Lei n.º 57/97, de 8 de Outubro.

Em Maio de 2009, num encontro realizado em Lisboa, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, prolongaram o PIC até 2010, fazendo coincidir com o Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP II) que havia sido estendido por mais um ano, seguindo a lógica do alinhamento dos ciclos de programação.

Segundo o IPAD, o novo PIC 2011-2014 encontra-se em elaboração, contando já com os contributos de vários ministérios moçambicanos e harmonizado com a nova estratégia de redução da pobreza, consubstanciada no PARP (2011-2014), aprovada em Maio de 2011.

No PIC Portugal/Angola 2007-2010<sup>370</sup> a componente policial encontra-se inserida na área de reforço das instituições públicas. O programa tem por objectivo desenvolver competências técnicas e operacionais das forças e serviços de segurança na dependência do Ministério do Interior de Angola: Polícia Nacional de Angola, Serviço de Migração e Estrangeiros e Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil. Os projectos contemplam a assistência técnica e a formação de quadros em território angolano ou em Portugal, de forma a criar capacitação institucional. Este PIC centra-se em colaborar na garantia de condições de segurança pública<sup>371</sup>, na formação e na capacitação dos quadros médios e superiores das Forças de Segurança<sup>372</sup>. Desde 2006 a PSP e GNR têm enviado anualmente equipas de formadores para leccionarem diversas matérias técnico-policiais no Instituto Médio de Ciências Policiais. O projecto em vigor enquadra-se no âmbito do “Acordo Especial de Cooperação em Matéria de Segurança Interna, assinado entre o Ministério do Interior de Angola e o MAI de Portugal, previsto no Decreto-Lei n.º 25/97, de 31 de Maio). De referir que, de acordo com o IPAD, no âmbito da Cooperação com Angola, encontra-se ainda em fase de preparação o PIC para o triénio 2011-2013.

---

<sup>370</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/PICAngola0710.pdf>

<sup>371</sup> Os objectivos específicos da cooperação técnico-policial portuguesa em Angola são: reforçar a segurança dos cidadãos, através de políticas de reorganização das instituições responsáveis pela segurança interna em Angola e de formação dos seus quadros; prestar apoio ao processo eleitoral através de políticas de implementação de estruturas necessárias e formação de quadros; contribuir para a criação/reforço das capacidades nas Forças de Segurança, para uma eventual participação em operações humanitárias ou de apoio à paz, no quadro da ONU ou de Organizações Regionais; implementação de um Programa-Quadro de apoio.

<sup>372</sup> IPAD — Programa Indicativo de Cooperação Portugal: Angola (2007-2010) (Lisboa, IPAD, 2007: 49).

O PIC de Portugal/Cabo Verde 2008-2011<sup>373</sup> prevê como prioridades: a melhoria do funcionamento interno, das competências técnicas e operacionais da Polícia Nacional e do Serviço Nacional de Protecção Civil, ambos sob tutela do Ministério da Administração Interna de Cabo Verde. Visa igualmente a elevação dos níveis de formação técnico-profissional, a modernização técnica, logística e de infra-estruturas, a melhoria das condições sociais dos efectivos e a contenção das taxas de criminalidade e sinistralidade rodoviária<sup>374</sup>. Este projecto enquadra-se nos vários programas de cooperação bilateral já em vigor, um dos quais é o Acordo de Cooperação Técnica no Domínio de Polícia entre Portugal e Cabo Verde, previsto no Decreto-Lei n.º 35/90 de 9 de Agosto.

Ao nível do PIC Portugal/Guiné-Bissau 2008-2010<sup>375</sup> é referida a questão da utilização crescente daquele território por parte das redes internacionais de narcotráfico, enquanto *placa giratória* entre a América do Sul e a Europa, o que leva a que a ligação entre a segurança interna e a CTP seja considerada uma área prioritária. A CTP visa, assim, desenvolver competências técnicas e operacionais das Forças e Serviços de Segurança, nomeadamente da Polícia de Ordem Pública (POP) e da Direcção-Geral de Migrações e Fronteiras, bem como incrementar a assessoria técnica para as áreas organizacionais e funcionais<sup>376</sup>. Este projecto tem por base o “Acordo Especial de cooperação no Domínio da Administração Interna” celebrado entre os dois países, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/97, de 3 de Junho. Encontra-se em fase final de preparação o PIC para o triénio 2011-2013.

No PIC de Portugal/São Tomé e Príncipe 2008-2011<sup>377</sup> as prioridades da reforma do sector de segurança são a capacitação institucional (na vertente organizacional e operacional), formação e assistência técnica especializada. A formação técnico-profissional desenvolve-se transversalmente em várias áreas e a todos os níveis da

---

<sup>373</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/piccv0811.pdf>

<sup>374</sup> Em termos de objectivos específicos, destacamos os seguintes: melhorar o sistema de ordem e segurança pública da Polícia Nacional; melhorar a capacidade da Polícia na prevenção e combate ao crime; potenciar a capacidade de planificação e controle operativos; formar efectivos especializados na manutenção da ordem, da segurança e da protecção e controle de fronteiras; criação de Programas de Policiamento comunitário; reforçar o papel da assessoria técnica especializada.

<sup>375</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/picguine0810.pdf>

<sup>376</sup> São preconizados os seguintes objectivos específicos: assistência técnica ao Ministério do Interior e à POP, com o objectivo de incrementar a capacidade da POP; assistência técnica à POP, através da Academia de Polícia e no melhoramento da capacidade de detecção e intercepção criminal através do desenvolvimento de curricula de formação policial; assistência técnica de curta duração à Direcção-Geral de Migração e Fronteiras; acções de formação ao nível básico e médio com vista a dotar a POP, a breve prazo, com elementos policiais de referência na prevenção e combate à criminalidade; fornecimento de fardamento individual e de equipamento de primordial importância para garantir a ordem pública.

<sup>377</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/picstp2008-2011c.pdf>

hierarquia das forças e serviços de segurança<sup>378</sup>. Este PIC visa desenvolver as competências técnicas e operacionais das Forças e Serviços de Segurança na tutela do Ministério da Defesa e Ordem Interna de São Tomé e Príncipe. Polícia Nacional, Serviço de Migração e Serviço de Bombeiros e Protecção Civil. Este projecto tem por base o “Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Policial celebrado entre os dois países, previsto no Decreto-Lei n.º 25/90, de 5 de Julho.

No PIC de Portugal/Timor-Leste entre 2007-2010 o eixo “consolidação do sistema de segurança interna” prevê o seguinte: desenvolvimento das capacidades dos serviços policiais, nomeadamente a construção da base de recursos humanos e institucionais do sector; desenvolvimento de políticas e procedimentos no seio da Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL); fortalecimento das capacidades administrativas; e criação de um departamento de ciências forenses<sup>379</sup>. Está em elaboração o novo PIC, que se prevê que tenha um horizonte temporal de 3 anos (2011 - 2013).

A precursora da cooperação com os PALOP acabou por ser a Escola Superior de Polícia (actual ISCPSI). Na verdade, desde 1988 é ministrada formação a quadros policiais dos PALOP no curso de formação de Oficiais de Polícia (CFOP), tendo sido formados até hoje um total de 98 oficiais de polícia africanos (48 de Angola, 22 de Cabo Verde, 20 de Moçambique e 8 de S. Tomé) ao abrigo de acordos de cooperação entre Portugal e os Países em referência, sem contabilizar outras acções formativas e técnicas para Oficiais.

A aposta da PSP, no quadro da CTP, tem sido sobretudo efectuada ao nível da formação de Oficiais - incluindo Cursos de Direcção e Estratégia Policial (CDEP) em Cabo Verde e Moçambique – e, cada vez mais, em áreas técnico-policiais especializadas, nomeadamente a segurança de grandes eventos, gestão de incidentes tático-policiais, técnicas de intervenção policial, investigação criminal, informações policiais e formação pedagógica de formadores. A assessoria técnica prestada aos PALOP, no âmbito da CTP, constitui também uma actividade em que a PSP detém uma larga experiência, sendo de referir a deslocação em 1991 de dois oficiais a S. Tomé e Príncipe, com vista a desenvolver assessoria jurídica e estudos de cariz policial. Actualmente, destaca-se a

---

<sup>378</sup> Enquanto objectivos específicos estipulados para o programa de CTP, são destacados os seguintes: melhorar a capacidade da Polícia na prevenção e combate ao crime; aumentar a eficácia da segurança dos cidadãos e dos seus bens; prover a Polícia Nacional de S. Tomé e Príncipe com competências técnico-operacionais específicas; potenciar a capacidade de planeamento e controle operacional; formar efectivos especializados na manutenção da ordem, da segurança em geral e da protecção das fronteiras marítima e terrestre; reforçar o papel da assessoria técnica especializada.

<sup>379</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/PICTimor0710.pdf>

assessoria técnica à POP da Guiné-Bissau, tendo em vista a reforma do sector de segurança interna - a criação e organização da Academia de Polícia e a segurança fronteiriça -, dado o contexto de criminalidade organizada transnacional que tem utilizado aquele país como entreposto no tráfico de droga com destino essencialmente ao continente Europeu.

A cooperação portuguesa e a CTP em particular, deverá respeitar a cultura e necessidades dos países beneficiários e não tentar replicar os modelos e organização policial ou a arquitectura de segurança interna nacional, tendo em consideração as especificidades e contexto sócio-político e económico dos diferentes Estados com quem cooperamos. É essencial que se verifique uma maior congruência entre a cooperação militar, policial, judicial, alfandegária, na área da administração pública, de forma a potenciar os recursos e experiência de alguns destes vectores e a imprimir um carácter holístico aos programas desenvolvidos pela cooperação portuguesa. Um dos pontos fortes da CTP consiste na qualidade dos formadores policiais das forças e serviços de segurança e dos programas de formação ministrados e um dos pontos menos fortes está relacionado com o investimento quase exclusivo no *capital humano*, e muito pouco na doação de bens, infra-estruturas ou serviços, o que constitui uma desvantagem competitiva face a outros países doadores (Marques Guedes & Elias, 2010: 339).

A diversidade de programas de cooperação bi-lateral em países em situação de fragilidade preconiza a coordenação entre as estratégias dos diferentes doadores internacionais. A articulação da estratégia de cooperação portuguesa (incluindo a policial), ao nível da CPLP, com a de Estados com maiores recursos económicos, poderá ser muito mais proveitosa para os receptores de apoio, pois permitirá potenciar o nosso *capital humano*, experiência e ligações históricas a alguns destes países, em conjugação com a capacidade económica de potências mundiais ou regionais. Portugal poderia eventualmente equacionar a celebração de uma parceria estratégica com o Brasil neste âmbito, devido à capacidade económica, tecnológica e logística daquele país, de modo a obter uma maior consistência e eficácia da nossa cooperação. Do mesmo modo, nos parece importante articular a actuação da cooperação portuguesa com a de outros parceiros multilaterais como a ONU (PNUD), a U.E. (Conselho e Comissão), a OSCE, a OUA, entre outras (Marques Guedes & Elias, 2010: 336).



#### **V.4.2. Cooperação Multilateral no Espaço Lusófono**

No plano multilateral, o aprofundamento da cooperação policial entre os Estados da CPLP é cada vez mais uma realidade. Assim, ao abrigo do Art. 3.º dos Estatutos da CPLP, que incorporam a cooperação no domínio da segurança pública, realizou-se, em Lisboa, em 8 e 9 de Abril de 2008 o I Fórum de Ministros responsáveis pela área da Administração Interna dos países da CPLP, tendo sido celebrada a Declaração de Lisboa, a qual, constituiu formalmente o fórum em referência, bem como o Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no Domínio da Segurança Pública<sup>380</sup> que institucionalizou o Conselho de Chefes de Polícia dos Países da CPLP. A Declaração de Lisboa definiu as áreas prioritárias de acção conjunta: segurança e ordem pública, migração e fronteiras e a protecção civil. Prevê igualmente a criação de uma rede de pontos focais na área da Administração Interna, com vista a assegurar a coordenação das decisões, iniciativas e medidas que venham a resultar das reuniões do Fórum Ministerial

Na II Reunião dos Chefes de Polícia da CPLP de 8 de Abril de 2008 foi aprovado o projecto de criação de uma Rede de Boas Práticas Policiais, um projecto de cooperação em matéria de policiamento de proximidade e um projecto de cooperação em matéria de protecção da natureza e do ambiente. Entretanto, decorrente da III Reunião de Chefes de Polícia da CPLP que se realizou em Brasília em 10 de Julho de 2008, realça-se a criação de uma Comissão de Policiamento de Proximidade e de Prevenção da Criminalidade e de uma rede de pontos de contacto, e de uma Comissão de Protecção da Natureza e do Ambiente no seio do Conselho de Chefes de Polícia<sup>381</sup>.

Em 14 de Janeiro de 2008 foi assinada uma declaração entre o MAI e o Ministro da Justiça do Brasil sobre cooperação no domínio da formação policial que preconiza a cooperação entre o ISCPSI e a Escola Superior de Polícia Federal (em fase de instalação), actual Academia Nacional de Polícia Federal.

O II Fórum de Ministros da Administração Interna/Interior da CPLP decorreu em Luanda, entre os dias 31 de Outubro e 5 de Novembro de 2011, e nele estiveram

---

<sup>380</sup> O Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no domínio da segurança pública tem os seguintes objectivos: promover a cooperação em matérias do domínio policial; difundir informações sobre actividades criminosas, necessárias ao controlo da criminalidade dos EM; analisar estratégias comuns de prevenção e combate à criminalidade e promover a troca de experiências; promover estratégias conjuntas de treino e formação; promover estratégias de cooperação multilateral em matérias específicas.

<sup>381</sup> Foi também mencionada na Acta da reunião a possível criação de uma rede para a cooperação policial em matéria de fiscalização de armas e explosivos.

presentes, além do MAI de Portugal, Ministros e Altos Representantes do Brasil, de Cabo-Verde, da Guiné-Bissau, de Moçambique, de São Tomé e Príncipe e de Timor-Leste, numa reunião ministerial que foi precedida por encontros de trabalho dos Chefes dos Serviços de Polícia, dos Dirigentes dos Serviços de Migrações, dos Comandantes dos Serviços de Protecção Civil e dos Directores dos Serviços Prisionais da CPLP. Realizou-se, ainda, um Seminário, de nível técnico, que teve como principais temáticas o policiamento de proximidade, a imigração ilegal e a gestão de catástrofes naturais.

Em matéria de segurança e ordem pública, procedeu-se à criação de um secretariado permanente no País que preside ao Conselho de Chefes de Polícia para assegurar o acompanhamento do Fórum de Ministros e dos Grupos e Comissões que ao mesmo reportam e indicação de pontos focais em cada País; decidiu-se incrementar a cooperação nas comissões especializadas já constituídas; realização acções de formação em áreas específicas a ministrar por Portugal, bem como realizar reuniões periódicas de peritos recorrendo às tecnologias de informação e comunicação; prosseguir os trabalhos em matéria de prevenção e combate ao tráfico e utilização criminosa de armas e explosivos; criação serviços ligados à protecção da natureza e meio ambiente nas Polícias dos Estados-Membros e garantir a elaboração, sob coordenação de Portugal, de um Memorando de Cooperação de Protecção da Natureza e Meio Ambiente; criação de unidades especializadas para o atendimento às vítimas de violência doméstica, psicológica e sexual e unidades especializadas para prevenção do tráfico de órgãos e de seres humanos; e a troca de informações, difusão de boas práticas e actividades de cooperação em áreas identificadas no âmbito das atribuições específicas das Forças e Serviços de Segurança dos Países da CPLP<sup>382</sup>.

---

<sup>382</sup> Em matéria de Protecção Civil e Bombeiros, os Ministros decidiram: criar a Plataforma de Redução de Riscos e Desastres da CPLP; criar o Conselho de Protecção Civil e Bombeiros; aprofundar a troca de experiências e conhecimentos através do intercâmbio de peritos e de acções de formação; desenvolver estratégias de cooperação multilateral em matérias relevantes para a protecção e socorro; desencadear a articulação com a Rede de Organismos de Alterações Climáticas da CPLP; e continuar a desenvolver as acções integradas no Programa Indicativo de Cooperação em protecção Civil e Bombeiros da CPLP.

Em matéria de migração e fronteiras destacam-se as seguintes decisões dos Ministros: melhoria dos mecanismos de funcionamento do Observatório de Fluxos Migratórios; criação de uma Comissão de Luta Contra a Imigração Ilegal e o Tráfico de Seres Humanos; intercâmbio de Oficiais de Ligação de Migração e de funcionários nas diferentes valências dos Serviços de Migração e Fronteiras; troca de informações para elaboração de parâmetros comuns de segurança nos documentos de viagem; incremento da utilização de novas tecnologias na gestão e controlo de fronteiras, beneficiando da experiência adquirida por Estados como Portugal; e realização anual de reuniões de peritos sobre questões específicas da actividade migratória.

Em matéria de Serviços Prisionais/Correccionais os Ministros decidiram: criar o Conselho dos Directores dos Serviços Prisionais/Correccionais (decisão sujeira a validação posterior por parte dos Ministros que directamente tutela os referidos serviços); incentivar o desenvolvimento de estudos e acções legislativas para aplicação de medidas alternativas à pena de prisão como mecanismo de socialização na execução das

Os Ministros decidiram, também, que as reuniões de nível ministerial passarão a ocorrer, por princípio, com uma periodicidade bianual e as não-ministeriais numa base anual.

#### **V. 4.3. Oficiais de Ligação da Administração Interna**

Os Oficiais de Ligação do MAI são uma figura relativamente recente, com sensivelmente uma década, mas só nos últimos anos, o seu papel tem sido verdadeiramente reconhecido, na sequência de uma maior aposta efectuada na CTP com os países da CPLP. A existência de Oficiais de Ligação do MAI surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 139/94 de 23 de Maio. A nomeação, colocação e exercício de funções do Oficial de Ligação, de acordo com diploma citado, obedece aos seguintes requisitos: nomeação por despacho do MAI (em alguns casos, por despacho conjunto MAI-MNE-MFAP); a escolha só pode recair de entre Oficiais da GNR, Oficiais de Polícia da PSP ou funcionários de investigação e fiscalização do SEF; a nomeação é efectuada por um prazo de três anos em comissão de serviço, prorrogável e revogável a todo o tempo; equiparação a secretário ou a conselheiro de embaixada, em função da sua categoria; a sua articulação funcional é objecto de despacho conjunto do MAI e do MNE. Por regra, o seu conteúdo funcional enuncia que coadjuva os serviços competentes do país acreditado, em trabalhos de assessoria técnica, designadamente no plano legislativo, no âmbito da segurança interna e principalmente na área policial. No âmbito da cooperação policial, serve de elo de ligação entre as forças e serviços de segurança portuguesas e as do país beneficiário.

Os primeiros Oficiais de Ligação do MAI, foram nomeados em 1999 para desempenharem as funções nas embaixadas de Portugal em Moçambique e S. Tomé e Príncipe. A escolha recaiu em dois Oficiais da PSP. O trabalho por eles desenvolvido é ainda hoje reconhecido como tendo sido essencial para o impulsionar de uma CTP mais estruturada e expressiva nestes países e posteriormente nos restantes PALOP. Neste momento, encontram-se a desempenhar funções nove oficiais de ligação do MAI em

---

penas; e continuar a desenvolver boas práticas, troca de experiências e de informação para a humanização do sistema prisional.

Em matéria de prevenção e segurança rodoviárias os Ministros decidiram prosseguir com as intenções já afirmadas na Declaração de Lisboa de promover o intercâmbio regular de informação e boas práticas de prevenção e policiamento rodoviários para contribuir para a redução de factores de risco e sinistralidade no espaço da CPLP.

diversas representações diplomáticas de Portugal no estrangeiro. Assim, a GNR tem três oficiais de ligação, respectivamente nas embaixadas de Portugal em Luanda (Angola), Bissau (Guiné-Bissau) e em S. Tomé e Príncipe. A PSP tem cinco oficiais de ligação, respectivamente nas embaixadas de Portugal na Representação Permanente de Portugal junto da U.E. em Bruxelas, em Maputo (Moçambique), em Madrid (Espanha), na Cidade da Praia (Cabo Verde) e em Díli (Timor-Leste). O SEF tem um oficial de ligação na Representação Permanente de Portugal junto da U.E. em Bruxelas<sup>383</sup>.

Quanto à figura dos Oficiais de Ligação de Imigração aparece regulada pela primeira vez em 2001, no Estatuto do Pessoal do SEF<sup>384</sup>. Este diploma legal determina que: o conteúdo funcional é definido no despacho de nomeação, portanto caso a caso. A nomeação é da competência do MNE, por proposta do MAI. Portugal, através do SEF, tem assim seis Oficiais de ligação de imigração, respectivamente junto das embaixadas de Portugal em Brasília (Brasil), Cidade da Praia (Cabo Verde), Bissau (Guiné-Bissau), Moscovo (Federação Russa), Kiev (Ucrânia) e nos Consulados-Gerais de Portugal na Guiné-Bissau/Senegal<sup>385</sup>. Conforme refere Paulo Caldas, as atribuições dos Oficiais de Imigração decorrem da análise dos diferentes despachos de nomeação, “competindo-lhe, em cooperação com as entidades nacionais (...), e com utilização das ferramentas tecnológicas adequadas, combater a partir da origem, a imigração ilegal e regular os fluxos migratórios” (Caldas, 2006: 42).

Ambas as figuras constituem instrumentos cruciais para o acompanhamento *in loco* da cooperação portuguesa ao nível da segurança interna, perspectivando-se, na nossa opinião, novas funções no futuro, face à crescente maturidade dos processos de capacitação, à necessidade de aprofundar a troca de informações, e ao imperativo de adoptar estratégias comuns de prevenção e combate à criminalidade (*i.e.* ao nível da CPLP).

Não se enquadrando especificamente na CTP, mas configurando-se como a projecção externa das forças de segurança, são de salientar as missões de segurança a representações diplomáticas no estrangeiro integradas em cenários de risco, tais como Bagdad, Argel, Bissau, Kinshasa, Díli e Sarajevo, efectuadas desde 1991 por elementos do Grupo de Operações Especiais (GOE) da Unidade Especial de Polícia da PSP. Foram

---

<sup>383</sup> Disponível em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=104&sid=105&ssid=105>. Consultado em 1 de Janeiro de 2012.

<sup>384</sup> Decreto-Lei n.º 290-A/2001 de 17 de Novembro.

<sup>385</sup> Disponível em: <http://www.dgai-mai.org/index.php?area=102&mid=104&sid=105&ssid=105>. Consultado em 1 de Janeiro de 2012.

empenhados nesta missão, até Janeiro de 2009, mais de 1900 polícias, um número significativo que demonstra a elevada experiência da PSP neste âmbito.

# CONCLUSÃO

*Não seria digno deixarmo-nos abater  
pelas desgraças da nossa geração e  
pelos perigos do futuro próximo a ponto  
de abandonar toda a esperança. Mas  
também não seria digno entregarmo-nos  
à utopia, deixando de ver as  
circunstâncias contraditórias da nossa  
condição.*

(Aron, 1962 [2002]: 928)

*A Europa jaz, posta nos cotovelos:  
De Oriente a Ocidente jaz, fitando (...)  
Fita, com olhar esfíngico e fatal,  
O Ocidente, futuro do passado,  
O Rosto com que fita é Portugal.*

(Pessoa, 1992: 23)

Para efeitos de uma contextualização que traga à superfície a tese defendida ao longo desta dissertação, regressemos ao que redigimos logo de início. Como vimos, a segurança é discutida desde a Antiguidade Clássica, sobretudo na perspectiva do equilíbrio de poderes, da inevitável competição e conflito entre entidades estatais e da propensão dos Estados para formar alianças defensivas.

O Mundo já não pode ser entrevisto como um conjunto de “bolhas de bilhar” que se vão entrechocando, e cujo movimento tentamos gerir *tant bien que mal*. Um novo paradigma urge – e vários têm sido propostos. No balanço das perspectivas realistas e liberais, bem como de algumas das mais relevantes correntes e escolas de segurança, julgamos ter evidenciado a polimorfia, multidimensionalidade e complexidade do conceito de segurança, num mundo globalizado e em constante devir.

Neste quadro amplo e novo, procurámos caracterizar a emergência de um novo paradigma de governação da segurança: do monopólio do Estado à parceria ou colaboração com os novos actores infra-nacionais, nacionais e internacionais que

actuariam de forma subsidiária, complementar ou substitutiva; da segurança do Estado à segurança das pessoas; do *hard power* ao *soft power*.

Fizemo-lo com rigor e método, ou pelo menos assim tentámos. Dividimos as questões naquilo em que elas são divisíveis e fundimo-las onde necessário ou analiticamente útil. Incidimos sobre as iniciativas no sentido de garantir uma maior coerência e transversalidade da segurança interna e da defesa nacional, com vista a prepará-las para os novos tempos. Evidenciámos a interconexão entre segurança e defesa e a dinâmica de externalização dos assuntos internos e de internalização dos assuntos externos. De fora para dentro e de dentro para fora das fronteiras da soberania e das fronteiras da fome, procurando em efeito *boomerang* garantir padrões mínimos de segurança em territórios longínquos, de forma a preservar o bem-estar das zonas privilegiadas do mundo.

Abordámos a evolução recente dos conceitos sobre implementação de modelos de policiamento e sobre a definição de políticas públicas de segurança. Focámos a atenção nos subsistemas de segurança interna, os quais, funcionam (ou deviam) funcionar de forma cada vez mais interdependente.

Não nos escusámos em abordar quadros maiores, bem pelo contrário. Assim, apontámos também os reflexos da globalização na vida social e política nos diversos países do mundo, através do intercâmbio económico e cultural, devido ao desenvolvimento das tecnologias de informação, de comunicação e transporte, à acção invasiva de empresas transnacionais nos espaços tradicionais da soberania, consubstanciando-se numa integração cada vez maior num contexto mundial de livre-comércio e de diminuição da presença do Estado.

Centrámo-nos finalmente nas diferentes dimensões de internacionalização da segurança, tendo optado por abordar o papel das Nações Unidas, da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa neste âmbito e focado o empenhamento nacional em cada uma das vertentes: a global, a europeia e a lusófona.

Em resultado da nossa investigação, tendo em vista confirmar ou refutar as hipóteses colocadas na abertura desta dissertação, tendo sempre em mente a interdisciplinaridade exigida pelo tema e pela nossa tese, colocámos em evidência o seguinte:

1) confirmámos que as diferentes disciplinas, escolas e correntes científicas revelam uma tendência geral de recurso a metodologias crescentemente multidisciplinares, utilizando perspectivas e abordagens compósitas, de forma a melhor tentarem



interpretar a realidade líquida e intrincada. É o caso do Realismo e Liberalismo, bem como das diferentes sub-correntes, como o Neo-Realismo civilizacional, o Estruturalismo de inspiração Neo-Marxista, o Pós-Modernismo e o Construtivismo Social, assim como das escolas de estudos de segurança de Frankfurt, Copenhaga, Paris, dos Ne-Regionalistas, dos Multiculturalistas e Humanitários que apresentando visões complementares ou antagónicas, se desdobram e entrecruzam, de forma a conceptualizarem as dinâmicas sociais contemporâneas;

2) verificámos que, entre as abordagens holísticas, se destaca a segurança humana, abrangendo a diversidade de fontes de insegurança individual, incluindo as associadas à pobreza e à violência física. Este conceito direcciona-se para os direitos humanos e enfatiza o papel dos governos como causa de insegurança para os seus cidadãos; valoriza a sociedade civil como actor privilegiado, reduzindo o papel do governo; e justifica a intervenção externa da comunidade internacional em países que estejam a atravessar crises humanitárias ou que se constituam como uma ameaça à segurança regional ou global, questionando os limites tradicionais da soberania;

3) constatámos que a centralidade da entidade Estado se encontra em retracção, na medida em que na sequência de um processo contínuo de delegação, de desestatização e de parceria, se procura co-produzir segurança, desenvolvimento, justiça, através de iniciativas multidireccionais de internacionalização (através de corpos expedicionários, de participação em organizações e alianças), de regionalização (através da participação em entidades de âmbito regional) e de comunitarização (através da delegação de poderes nas autoridades locais e programas de reforço da cidadania e de proximidade)

4) não confirmámos, antes infirmámos, nalgum pormenor, fundamentando-o, que se verifique uma compartimentação estanque entre conceitos, mas sim, devido à necessidade de encontrar respostas em relação à complexidade e transnacionalização dos fenómenos securitários, uma tendência de ligação cada vez mais estreita, não só em termos doutrinários, mas também em termos práticos, entre segurança interna e segurança externa, entre justiça e administração interna, entre gestão militar e gestão civil de crises, entre estratégias e tácticas de combate à criminalidade organizada e criminalidade de massa e estratégias e tácticas de prevenção e repressão;

5) conferimos que a dimensão internacional da cooperação policial, nas suas vertentes lusófona, europeia e global, se constitui como um eixo muito importante da política externa nacional e simultaneamente uma mais valia para a segurança interna;

- 6) verificámos que o monopólio do uso da força por parte do Estado é hoje mais esbatido, dada a partilha de responsabilidades com entidades privadas multinacionais e nacionais, com organizações públicas internacionais e com a sociedade civil;
- 7) confirmámos uma crescente tendência para que as políticas públicas de segurança e a governança da segurança sejam multicentradas e exercidas em rede, traduzindo uma passagem gradual para um Estado mais regulador, para uma maior descentralização, para a gestão segundo princípios de mercado, para a cooperação entre os actores públicos e privados e verificámos também que as políticas públicas de segurança em Portugal se encontram na agenda política desde o 25 de Abril de 1974, embora a vertente supranacional se tenha começado a afirmar de forma mais nítida, a partir dos anos 90 do século XX;
- 8) constatámos que o alargamento do mandato policial representa a adaptação dos serviços públicos de polícia a uma realidade cada vez mais competitiva, escrutinadora da qualidade ou debilidade dos serviços e regida pelas regras do mercado.

Ao atravessar o limiar do terceiro milénio, a sociedade política continua a demanda do tríodo de valores essenciais ao bem-comum: a liberdade, a segurança e a justiça. Esta é, todavia, conjugada com uma busca incessante de poder e de influência na ordem internacional por parte das organizações supranacionais, dos Estados, das multinacionais financeiras, das empresas, dos poderes erráticos, pelo que a competição desbragada para a consumação desse domínio redundará, muitas vezes, em crises de natureza diversa, em conflitos armados e em violência societal generalizada.

Muito houve que se alterou, por efeito de uma conjugação curiosa de *timings*. Na conjuntura pós-11 de Setembro de 2001, fenómenos como os conflitos intra-estatais, a criminalidade organizada, o terrorismo, o narcotráfico, os crimes ambientais, a proliferação de armas de destruição em massa, as migrações, a corrupção endémica que mina as estruturas do Estado de Direito, levam a que se verifique uma “aceitação da ideia que o mundo actual se caracteriza por um ambiente infinitamente complexo e caótico” (Sarmiento, 2006: 161), marcado pela porosidade, pela metamorfose permanente, por ameaças e riscos e pela dificuldade de os prever.

Face à mudança acelerada e à intensificação das “relações sociais de escala mundial” (Giddens [1990] 2005: 45), o conceito de segurança e forma de a providenciar ao nível internacional, nacional e local tem-se procurado moldar a esta realidade. A segurança é garantida “na fronteira dos interesses em quadros colectivos cooperativos”

(Garcia, 2006: 340) e encontra-se orientada para a prevenção e reacção a ameaças, riscos e actores, todos crescentemente multiformes e reticulares.

As escolas académicas, as práticas políticas e a doutrina de segurança e defesa têm vindo a evoluir, no sentido de melhor corresponderem aos desafios contemporâneos. Algumas das consequências consistem no esbatimento de fronteiras na agenda da segurança. Esta não se limita apenas ao vector militar (ou musculado) da segurança, mas é mais vasta, incluindo vectores como o ambiental, o societal, o económico e o político” (Buzan, Waever & De Wilde, 1998: 212), níveis estes que terão que ser complementares e não isolados e incongruentes entre si, porventura como numa Fita de Möebius como argumentou o já citado Didier Bigo.

Atingimos, assim, um *plateau*. A designada Grande Segurança é transversal e multinível, verificando-se cada vez mais uma projecção supraestadual de vectores que tradicionalmente se consideravam típicos da vertente *interna* da segurança, designadamente as componentes judicial, policial, de protecção civil e de segurança privada. Do mesmo modo, se verifica uma dimensão *interna* da segurança *externa*, abrindo-se cada vez mais o campo para uma actuação reforçada das Forças Armadas no quadro de segurança *interna*. Apesar dos persistentes conflitos e obstáculos corporativos, pugna-se pela sistematização de missões conjuntas, complementares, flexíveis, adaptáveis e em parceria.

Retomando alguns pontos já antes equacionados, embora desta feita tão-somente *à vol d’oiseau*. No século XX e início do novo século, as políticas públicas nacionais, as relações internacionais e em concreto os estudos de segurança têm procurado interpretar a arena política e as questões securitárias, adoptando ângulos de visão distintos num percurso evolutivo desde a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial até à actualidade: começando na segurança estatal-militar (investindo essencialmente em estudos estratégicos, de segurança e do conflito), passando pela escola neo-realista (tanto na vertente de alargamento como civilizacional), ao alargar da segurança para as questões sociais, ambientais e humanas e desembocando em concepções multiculturalistas e humanitárias da segurança (como reacção «do Terceiro Mundo» ou do hemisfério sul a alegadas conotações etnocêntricas das correntes ocidentais).

A globalização, em contraposição com a soberania, as fronteiras de interesse em sobreposição às fronteiras geográficas, a mudança da realidade geopolítica e geo-estratégica, a aplicação dos Acordos de *Schengen* no quadro europeu e a ineficácia das medidas compensatórias da abolição das fronteiras, obrigaram os Estados a encontrar

corpos normativos, estruturas, processos e mentalidades, ao nível nacional e internacional, encarando a segurança interna e externa como um sistema complexo de interdependências. As ameaças, os riscos e os perigos não têm fronteiras, pelo que os limites à acção das forças armadas e das polícias estão em constante redefinição e ajustamento às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos (Marques Guedes, 2009).

Num contexto de complexidade, os Estados procuram conquistar a sua segurança interna em territórios longínquos, num esforço expedicionário, apostam no reforço dos dispositivos de direito internacional e na consolidação dos normativos ao nível interno, por exemplo alargando a implementação de mecanismos de segurança privada e o recurso às novas tecnologias para garantir a segurança dos cidadãos.

A concorrência entre os Estados no sistema internacional amplamente anárquico em que vivemos, a diversidade dos ordenamentos jurídico-legais e das arquitecturas de segurança interna – mesmo entre os Estados designados como “desenvolvidos” – as limitações impostas pelas legislações nacionais quanto ao âmbito da cooperação internacional nas vertentes judicial e policial – designadamente, ao nível da troca de informações criminais de qualidade e em tempo útil – são “alguns dos obstáculos que urge ultrapassar e que persistem em complexificar os processos intergovernamentais e cooperativos e os emergentes, de ‘governança em rede’, de âmbito regional e global” (Marques Guedes & Elias, 2010: 319). Indo um pouco mais longe, devemos porventura aqui acrescentar que também há que saber tornear, assim os evitando, os obstáculos que a governação local em rede também não deixam de suscitar. As mudanças estruturais em curso têm levado a uma desfocagem generalizada, que há que saber resolver reformulando conceitos – e, de seguida, gizando novas estratégias mais de acordo com a os aspectos conjunturais que a reestruturação que testemunhamos e na qual participamos tem feito emergir.

No futuro haverá certamente novos desafios a observar e a temática da segurança entrará ainda com maior força no quotidiano das sociedades, com os vários problemas que a ela estão inerentes. E não falamos só em insegurança individual, referimo-nos à insegurança ambiental, à insegurança sanitária, aos conflitos intra-Estados, à explosão demográfica, às migrações, às diferentes formas criminalidade, às manifestações violentas de protesto, à insegurança económica e à fome. Todas são ameaças que não podem ser suportadas pelo unilateralismo de um país, por muito que voluntariamente o possamos querer ensaiar.

Actualmente, o principal caminho para a segurança nacional é a cooperação internacional, onde os Estados têm de se desnacionalizar e transnacionalizar para o seu próprio interesse nacional, tendo ao mesmo tempo que competir, delegar e co-produzir segurança com uma grande diversidade de actores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados. Aquilo que está em causa não é *uma escolha*, pois a interdependência complexa em que vivemos e que cada vez mais nos enreda, não vai desaparecer; trata-se antes de *um posicionamento* que temos de saber assumir. A cada vez maior interdependência global tem como consequência que o Estado já não pode decidir de forma autónoma e isolada sobre as políticas e meios com que pode atingir a sua segurança. Esta deixou de ser apenas um assunto interno de cada Estado, para passar a ter que ser vista de uma forma mais ampla, à escala regional e/ou mundial, para além das fronteiras geográficas de cada Estado, centrando-se na segurança das comunidades e das pessoas.

Os novos modelos de governança da segurança têm implicado a contratualização, a descentralização, um Estado prioritariamente regulador, a gestão segundo princípios de mercado, a cooperação e parceria entre os actores públicos e privados. Verifica-se o concurso de uma pluralidade de soberanias e de influências e ingerências supranacionais na entidade Estado em consequência de redes sobrepostas e pluridimensionais no mundo globalizado. As ameaças e os riscos são fundamentalmente de cariz não-governamental, não-convencional, dinâmico, não-linear, com um modo de actuação e doutrina assimétrica e imprevisível, não têm base territorial fixa, manifestam o objectivo prioritário de conquista e não de partilha do poder e procuram efeitos mediáticos através de um elevado número de vítimas ou de efeitos destruidores generalizados.

A governação da segurança é multicentrada, exercida em diversos níveis e em rede, sendo a autoridade (e legitimidade) estadual contestada por um conjunto diversificado de actores. Esta é produzida e fornecida num nível horizontal (polícias, emergência médica, protecção civil, protecção do ambiente, segurança alimentar, etc.), e ao mesmo tempo geográfico/vertical – o local (autarquias, polícias municipais), o nacional (forças de segurança e forças armadas) e o internacional (*i.e.* OTAN, ONU, U.E.), os quais, têm que trabalhar entre si sobretudo em situações de crise.

Deste modo, os Estados adaptam as políticas públicas de segurança e as respectivas arquitecturas de segurança nacional - a defesa e a segurança interna -, a uma realidade muito mais exigente. Procuram assumir uma função maioritariamente

reguladora e não tanto directiva, estabelecem mecanismos de participação dos cidadãos, privatizam áreas que no passado seria impensável serem desempenhadas por empresas não públicas.

Da análise efectuada constatámos ser necessária ao nível global e nacional uma abordagem mais coordenada entre a gestão civil e a gestão militar de crises; entre cooperação policial, cooperação aduaneira e cooperação judiciária; entre a prevenção criminal, a ordem pública e a investigação criminal; entre luta contra a criminalidade de massa e a criminalidade organizada; entre a segurança pública e a segurança privada, de forma a melhor responder a fenómenos caracterizados pela complexidade e multidimensionalidade.

Outra vertente relevante será procurar uma maior coordenação entre as áreas JAI e PCSD, dada a evidente intercomunicabilidade de efeitos nas vertentes da segurança interna e externa numa «Europa a 27» – antecipando, até, como medida preventiva, desenvolvimentos futuros desta, que a tornem mais complexa e multidimensional. O aumento das capacidades operacionais da Europol, designadamente ao nível das operações conjuntas de investigação e o reforço do princípio da disponibilidade entre os Estados-Membros da U.E. será também prioritário, de forma a tornar a Europol um *pivot* central da troca de informações entre os Estados-Membros, incrementando a cooperação operacional e obrigando os Estados a organizarem-se internamente de maneiras mais “adaptativas”.

Talvez se venha a revelar insuficiente. Mas, sempre, naturalmente, com as devidas cautelas, há que tentar garantir as reconfigurações imprescindíveis. Para tanto, competenos encarar de frente todos os cenários possíveis. Portugal debate-se com o dilema de as Grandes Potências poderem deixar de considerar como prioritárias as dimensões atlântica e europeia. No campo político e da segurança e defesa, um eventual avanço da integração numa lógica estritamente europeia, colocaria numa situação delicada os países que, tal como Portugal, têm tradicionalmente uma estratégia euro-atlântica. Este cenário – para já afastado pelo dispositivo do Tratado de Lisboa –, tornaria particularmente difícil a conciliação de interesses entre o principal garante da segurança e defesa (NATO/EUA) e o principal fornecedor de bem-estar económico-social (U.E.). Uma variante deste cenário, a ter em conta no futuro, é a de um crescente desinteresse dos EUA pela Europa e uma concentração na Ásia-Pacífico (Teixeira Fernandes, 2008).

As relações internacionais, a segurança interna e a defesa são ainda encaradas em Portugal de forma algo parcelar, redutora e exclusivista, facto facilmente constatável

pela forma como a Diplomacia, Segurança Interna, Defesa, Justiça, Administração Pública, Educação, Saúde e Economia se inter-relacionam. Verificam-se lacunas na coordenação inter-ministerial (MAI-MDN-MNE) em relação às operações de paz da ONU e de gestão de crises da U.E., de forma a definir uma estratégia de acção que permita a Portugal fazer uma escolha mais criteriosa das missões onde participa, bem como eventual candidatura a *posições-chave* nas missões ou em organizações internacionais e ainda entre o MAI-MJ-MNE no âmbito da área JAI. Será necessária uma maior supervisão e arbítrio ao nível inter-ministerial, de forma a evitar iniciativas individuais corporativas de forças e serviços que dispersam recursos com consequências disfuncionais que urge evitar (Marques Guedes & Elias, 2010: 328).

As políticas públicas orientadas para a segurança têm-se caracterizado, desde sempre no nosso país, pela sua natureza gradualista, descontínua, fragmentada, casuística e sobretudo normativa, revelando uma perspectiva micro da realidade e falta de uma visão e de uma estratégia global.

Torna-se cada vez mais premente a definição de uma estratégia nacional, da qual decorrerá em cascata, entre outras, uma estratégia sectorial no domínio da segurança interna. Por seu turno, esta última deverá ser adequada à realidade actual e aos novos desafios, passando a integrar os seguintes eixos estruturantes: a segurança interna e justiça e os assuntos internos da União; a segurança e a protecção e socorro; a prevenção, a segurança e ordem públicas e a investigação criminal; a segurança e a justiça criminal; a segurança interna e a defesa nacional; os actores de segurança pública e privada; os actores de segurança centrais e locais (Gomes, 2009: 48).

Notam-se ainda deficiências na preparação de quadros nacionais para missões internacionais, designadamente a falta de *briefings* regulares promovidos ao nível do MNE em parceria com o MDN, MAI, MJ, entre outros, sobre os interesses estratégicos nacionais no teatro de operações, contexto sócio-político e eventuais riscos e ameaças para os interesses portugueses. Por outro lado, a realização de *debriefings* prioritariamente direccionados para os militares/polícias/diplomatas/civis portugueses que desempenharam *key positions*, no quadro de diversas missões internacionais, deveria constituir igualmente uma prática sistemática, de modo a poder ser colhida informação de âmbito estratégico, tático ou operacional, levantamento de problemas e dificuldades, bem como para corrigir erros através das lições aprendidas, as famosas *lessons learned*, ou replicar boas práticas (*do's and dont's*).

Ao mesmo tempo, persistem no quadro interno as lógicas conservadoras, corporativistas ou economicistas e as competições e conflitos institucionais entre forças de segurança, órgãos de polícia criminal, forças armadas e forças de segurança, protecção e socorro e emergência médica.

Como escrevemos em 2010, e aqui reiteramos, as mudanças no Mundo, e do nosso lugar nele, não se compadecem com divisões e estanquidades que se foram formando sobre a base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que hoje estamos inseridos. Vivemos numa realidade em que os exclusivismos e as competições corporativas são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema.

A formação integrada e conjunta entre quadros e unidades militares, policiais, de emergência médica, de protecção civil (incluindo exercícios regulares) que ajudem a robustecer e a consolidar uma intervenção integrada em cenários de crise parece-nos também essencial. Esta formação para cenários internacionais poderia ser rentabilizada ao nível interno, através da sistematização de procedimentos em situações de desordem pública de grande dimensão, atentado terrorista e catástrofe natural de âmbito nacional.

Parece-nos igualmente relevante o aprofundamento de uma cultura de *intelligence* transversal aos diversos Ministérios e às forças e serviços de segurança. Nos teatros de operações deverão ser criados mecanismos integrados de pesquisa de notícias e tratamento de informações, de forma a obter uma perspectiva e contextualização mais aprofundada dos problemas dos territórios alvo de intervenção (sendo estes *inputs* remetidos aos Ministérios / serviços respectivos, de modo a sistematizar uma visão holística de sectores como a segurança interna, defesa, justiça, situação política e económica, etc. dos diferentes teatros de operações). Por outro lado, mesmo que Portugal não tenha interesses específicos em certas zonas de conflito ou pós-conflito, o acesso antecipado ou atempado à informação da situação política e do estado de segurança nesses teatros, é também uma forma de defender os interesses estratégicos nacionais e de identificar ou prevenir ameaças e riscos potenciais que possam vir a lesar o nosso país.

Num mundo global, a polícia globaliza-se também (Clemente, 2000: 328). Reflectimos sobre a problemática da internacionalização da segurança, em especial sobre o papel das organizações internacionais (ONU, U.E.) e agências (Europol). A comunidade internacional aposta em quadros cooperativos de forma a garantir e, se necessário, impor, a segurança em territórios em situação de ruptura, bem como para



fazer face a ameaças e riscos insidiosos, fluidos, múltiplos, voláteis e miméticos. A transnacionalização do fenómeno da segurança transpõe para o plano internacional o modelo interno de matriz criminal, combatendo-se as redes criminosas a dois níveis: a prevenção e a repressão.

Estará tudo isto em curso? Talvez, em muitas frentes, sem dúvida; mas o processo está longe de terminado. A articulação política e institucional, tão propalada nos programas do Governo que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da dispersão de meios e a fragmentação das acções, está ainda longe de ser conseguida. Apesar da crescente dimensão externa da segurança interna, da defesa, da justiça, da economia, verifica-se uma clara indefinição de prioridades políticas na participação de forças armadas e forças de segurança em missões internacionais.

É vital que a cooperação policial internacional sedimente uma abordagem transversal, transdisciplinar e multi-institucional, recorrendo a “equipas fluidas de peritos, de geometria variável, constituídas de forma *ad hoc*” (Marques Guedes, 2006: 41). Raramente tal tem sido o caso – e muitas das insuficiências detectadas radicam precisamente aí. Iremos conseguir transpor as barreiras que se vislumbram já? Cabe-nos, decerto, tentá-lo.

O que nos parece imprescindível é ensaiar um reenquadramento da questão em moldes que nos permitam reequacionar soluções para os novos cenários emergentes. Como aproveitar o impacto da dupla dinâmica de internacionalização e de comunitarização da segurança? A sinergia produzida pelas relações entre instituições do Estado e da sociedade civil, do judiciário, da polícia, das escolas e universidades, dos meios de comunicação social e dos mercados do consumo, delineia a compreensão e o comportamento dos agentes políticos e económicos (Sarmiento, 2009: 152) à escala internacional, nacional e local.

Nos nossos dias, assistimos a uma dialéctica entre os movimentos e iniciativas de comunitarização da segurança a uma escala local (uma espécie de *soft policing* através da co-produção, parceria e privatização) e a uma crescente militarização da actividade policial, a um nível internacional e nacional, para enfrentar as ameaças e riscos multiformes (um *hard policing* através de *intelligence*, tácticas, técnicas e equipamento policial especial). Face ao crime mais complexo, violento e itinerante emergem tendências de maior musculação e de militarização das respostas, bem como a expansão

de modelos de emergência e de excepcionalidade, atribuindo distintos níveis de respeito e de protecção jurídica a cidadãos e aos outros (os inimigos).

Os novos *puzzles* conceptuais parecem inclinar-se para explicações da internacionalização que a retratam como sendo derivada de múltiplos factores estruturais como a crise da soberania, os potenciais das novas tecnologias da informação, a explosão demográfica em flecha, e as cada vez mais rápidas e marcadas alterações na geopolítica e economia global.

O excesso de comunitarização e de internacionalização da segurança também poderá provocar a fragmentação. A internacionalização, em resultado, depara com desafios, obstáculos e oportunidades no plano securitário. Por um lado, as novas crises e as ameaças e riscos multiformes, nas quais se incluem a economia regida pela ditadura dos *ratings* e do lucro fácil, poderão ter um impacto destrutivo na segurança colectiva e na regressão dos princípios eles mesmos do Estado de direito. Por outro lado, a ciência, a tecnologia e uma economia aberta poderão levar o desenvolvimento às zonas mais desfavorecidas do planeta e melhorar os padrões de segurança societal e de segurança humana em vastas regiões do globo – desde que lhes seja assegurada uma regulamentação que temos, todavia, dificuldades em delinear.

A territorialização ou comunitarização da segurança parece deparar-se também com paradoxos e dificuldades para gerar possíveis vantagens. A privatização da segurança poderá ter efeitos perversos no direito à segurança para todos os cidadãos, na medida em que potencia a criação de fortalezas securitárias para as classes mais favorecidas, permitindo que o crime se propague nas comunidades, criando a insegurança generalizada e garantindo uma segurança asséptica e tecnológica direccionada para as elites e centrada em condomínios fechados. Por outro lado, a aposta numa segurança centrada nos indivíduos e nas dinâmicas sociais e locais, poderá potencialmente criar mecanismos para melhor identificação dos problemas específicos de cada comunidade, promovendo a co-produção, a participação e a parceria entre diversos actores sociais num esforço colectivo para garantir, manter e aprofundar a segurança humana.

Talvez valha a pena utilizar aqui, em guisa de fecho, uma imagem macro do que acima defendemos. Como num jogo de xadrez (Sarmiento, 2009: 155) ou num jogo de bilhar, na sociedade contemporânea, complexa e interdependente, a reconfiguração do conceito de segurança é moldada pelas inúmeras variáveis, pelo jogo posicional, pela incerteza permanente e por acontecimentos inesperados (ou talvez não) que influenciam

os diferentes paradigmas e correntes de pensamento, perspectivando-se a evolução contínua dos quadros conceptuais em novas direcções. O rumo a tomar, estamos em crer, é o de tentar garantir que logremos, nesta fase de rápida transição, uma melhor compreensão dos fenómenos sociais e a uma visão global da segurança – mesmo que antecipemos um futuro conturbado. Pode não ser suficiente; mas é imprescindível que quanto antes se dêem estes passos. Para conseguir a mudança será necessário inovar e ousar. Os riscos que enfrentamos não se compadecem com demoras. A segurança é importante demais para que nelas incorramos.

## BIBLIOGRAFIA

AAVV, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, *Adapting to Protest* (London, 2009)

AAVV, *The Concept of Developmental Peace Missions: Implications for the military and civilians*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), Nov. 2006.

AAVV, *Human Security Now*, Commission on Human Security, 2003, in [www.humansecurity-chs.org](http://www.humansecurity-chs.org).

AAVV, *Human Development Report 2002* (New York: United Nations Development Program, 2002)

AAVV, *Livro Branco da Defesa Nacional* (Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, 2001, pp. 3 e 4)

AAVV, Comissão da Defesa Nacional, *O futuro da Defesa Nacional num Novo Conceito Estratégico – Colóquio Parlamentar* (Lisboa: Assembleia da República, Divisão de Edições, 1991)

AGRA, Cândido, *Entre Droga e Crime* (Porto: Editorial Notícias, 1998)

AGUIAR, Joaquim, *A Política de Defesa Nacional como Política Pública Interdepartamental*, (Lisboa: Instituto Nacional de Administração e Instituto da Defesa Nacional, 1989)

ALMEIDA, João Marques de, *A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia*. página disponível em <http://www.IPRI-UNL.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=28> (2004)

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I (Coimbra: Almedina, 2001)

AMIN, Samir, *Os Desafios da Mundialização* (Lisboa: Edições Dinossauro, [1996] 2000)

ANDERSON, James, *Public Policy Making*, 3.ed.. (New York: Holt Rinehart and Winston, 1984)

ANTÓNIO, Manuel Fernandes, *Necessidade e Efeitos da Proximidade Policial*, trabalho final de licenciatura em Ciências Policiais (polic.), (Lisboa: ISCPSI, 2003)

ARON, Raymond, *Paz e Guerra entre as Nações* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, [1962] 2002)

AVANT, Deborah, *Private Security*, in WILLIAMS, Paul D., *Security Studies. An Introduction*. (New York: Routledge, 2008)

AVANT, Deborah D., *The Market for Force – the consequences of privatizing security*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2005 e 2006.

AYOOB, Mohammed, *The Third World Security Predicament* (Boulder: Lynne Rienner, 1995)

BADIE, Bertrand, *De la Souveraineté à la Capacité de l' État*, in SMOUTS, Marie Claude (org.) *Les Nouvelles Relations Internationales – Pratiques et Théories* (Paris : Presses de Science Po, 1998)

BAKER, Bruce, *The Future is Non-State* in *The Future of Security Sector Reform* (Waterloo: The Centre for International Governance Innovation (CIGI), 2010)

BARNETT, Jon, *Environmental Security* in COLLINS, Alan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press: 2007)

BAUMAN, Zygmunt, *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty* (Cambridge: Polity Press, 2007)

BAUMAN, Zygmunt, *A Sociedade Sitiada* (Lisboa: Instituto Piaget, [2002] 2010)

BAUMAN, Zygmunt, *Globalization: The Human Consequences*. (Cambridge: Polity Press, 1998)

BAYLIS, J, SMITH, S. & OWENS, P., *The Globalization of World Politics – An Introduction To International Relations* (New York: Oxford University Press, 2008)

BAYLEY, David & SKOLNICK, Jerome, *Nova Polícia. Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas* (São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1986] 2006)

BAYLEY, David, *Padrões de Policiamento* (São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1985] 2006)

BAYLEY, David H., *The Contemporary Practices of Policing: a Comparative View* in J. Burack, W. Lewis and E. Marks (eds), *Civilian Police and Multinational Peacekeeping – A Workshop Series: A Role for Democratic Policing* (Washington DC: Police Executive Research Forum, 1997)

BAYLEY, David H. & SHEARING, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. National Institute of Justice. (Washington: U.S. Department of Justice, 2001)

BAYLEY, David H. & SHEARING C. D., *The Future of Policing*, In *Law and Society Review*, n.º 30, 3, 1996, pp. 585-606.

BECCARIA, C., *On Crime and Punishment* (New York: Paolucci [1764] 1976)

BECK, Ulrich, *World at Risk* (Cambridge: Polity Press, 2009)

BECK, Ulrich, *The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited*, in *Theory, Culture & Society*, Vol. 19 (4), 2002, pp. 39 – 55.

BECK, Ulrich, *Risk Society. Towards a New Modernity*. (London, Sage Publications, 1992)

BELLAMY, Ian, *Towards a Theory of International Security* in *Political Studies*, 1981, p. 102.

BIGO, Didier, *Global (In)Security. The Field and the Ab-Opticon* in Bigo & Tsoukala (ed). *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes After 9/11* (New York: Routledge, 2008)

BIGO, Didier, *International Political Sociology*, in WILLIAMS, Paul D., *Security Studies. An Introduction*. (New York: Routledge, 2008)

BIGO, Didier, *Internal and External Security(ies): The Möbius Ribbon*, in *Identities, Borders and Orders*, edited by Mathias Albert, David Jacobson and Yosef Lapid: 91-136. (Minneapolis, Minnesota University Press, 2001)

BILHIM, João, *Políticas Públicas e Agenda Política* in *Revista de Ciências Sociais e Políticas*. Primavera, 2008: 99-121

BILHIM, João, *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*, (Lisboa: ISCSP, 2004)

BOOTH, Ken & WHEELER, Nicholas, *The Security Dilemma. Fear, Cooperation and Trust in World Politics* (New York, Palgrave Macmillan, 2008)

BOOTH, Ken, *Theory of World Security* (New York: Cambridge University Press, 2007)

BOOTH, Ken et al., *Critical Security Studies and World Politics* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2005)

BOOTH, Ken, *75 Years on: Rewriting the Subject's Past – Reinventing its Future* in S. SMITH (org.), in *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press), 328-339.

BOOTH, Ken & VALE, P., *Critical Security Studies and Regional Insecurity: The case of Southern Africa*, in (eds) KRAUSE and WILLIAMS *Critical Security Studies: Concepts and Cases*: 329-58, (London, UCL Press, 1997)

BOOTH, Ken & HERRING, Eric, *Keyguide to Information Sources in Strategic Studies* (London: Mansell, 1994)

BOOTH, Ken, *Security and Emancipation*, in *Review of International Studies*, 17/4 (October, 1991)

BOUTROS-GHALI, Boutros, *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: debriefing and lessons* (Londres: Kluwer Law International, Ltd, 1996).

BOUTROS-GHALI, Boutros, *Agenda Pour la Paix* (New York: Nations Unis, 1992).

BRAHIMI, Lakhdar, *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects: Report of the Panel on UN Peace Operations* (New York: Security Council, Document A/55/305-S/2000/809, 21 of August 2000)

BRANCO, Carlos, *A Gestão de Conflitos Intra-Estado: a necessidade de novas abordagens* in JANUS 2005 versão online [http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers\\_2005\\_4\\_2\\_5\\_b.html](http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers_2005_4_2_5_b.html), 10 de Agosto de 2006.

BRANDÃO, Ana Paula, *Dinâmicas Transnacionais e Securizadoras: o efeito Amplificador do 11/09* in *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional – Contributos para uma Reflexão* (Coimbra: Edições Almedina, 2011)

BRANDÃO, Ana Paula, *A Segurança Humana em Debate* in *Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*, Número 1 Relações Internacionais: 30 anos (Braga: Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho, 2005)

BRANDÃO, Ana Paula, *Segurança: um Conceito Contestado em Debate, in Informações e Segurança, Estudos de Homenagem ao General Pedro Cardoso* (Lisboa: Prefácio, 2004)

BRODEUR, Jean-Paul, *Police et Coercition* in *Revue Française de Sociologie*, Volume XXXV-3, juillet-septembre (Paris: 1994)

BROGDEN, Mike & NIJHAR, Preeti, *Community Policing. National and International Models and Approaches* (Portland: Willan Publishing, 2005)

BROGDEN, Mike & SHEARING, C.D., *Policing for a New South Africa* (London: Routledge, 1993)

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole, *Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory*, *Review of International Studies*, 35 (2), 2009. pp. 253-276

BUZAN, Barry & HANSEN, Lene, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009)

BUZAN, Barry, WAEVER Ole, & DE WILDE, Jaap, *Security. A New Framework For Analysis* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998)

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole, *Regions and powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)

- BUZAN, Barry, *People, States and Fear*, (Boulder: Lynne Rienner, 1991)
- CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Reimpressão da edição Brasileira de 1977, (Coimbra: Almedina, [1977] 1996)
- CALDAS, Paulo, *A PSP e a Cooperação Policial Internacional: A Cooperação Policial Portuguesa na África Lusófona*. Trabalho Final do 2.º CDEP (Lisboa: ISCPSI, 2006)
- CALL, Chuck & BARNETT, Michael, *Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL* in (ed.) HOLM, Tor Tanke & EIDE, Espen Barth, *Peacebuilding and Police Reform* (London: Frank Cass Publishers, 2000).
- CANOTILHO, J.J. Gomes & MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, (Coimbra: Coimbra Editora, 1993)
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (Coimbra: Almedina, 1998)
- CAPLAN, Richard. *International Governance of War-Torn Territories. Role and Reconstruction* (Oxford: Oxford University Press, 2005)
- CARDIM, Maria Engrácia, *Implementação de Políticas Públicas – Do Discurso às Práticas* in *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 3, Primavera, 2009
- CAROTHERS, Thomas, *The End of the Transition Paradigm* (Journal of Democracy, 13, n.º 1, 2002)
- CARVALHO, Elisabete Reis, *Agenda e Reforma Administrativa em Portugal*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas – UTL, 2008)
- CHESTERMAN, Simon, *You the People – The United Nations, Transitional Administration and State-Building* (New York: Oxford University Press Inc., 2004)
- CLARK, Ian, *Globalization and the Post-Cold War Order* in BAYLIS, John, SMITH, Steve & OWENS, Patricia (coord.) *The Globalization of World Politics* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 560-575
- CLARKE, Ronald V., *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. (New York: Harrow and Heston Publishers, 1997)
- CLEMENTE, Pedro, *A Polícia em Portugal. Da Dimensão Política Contemporânea da Segurança Pública*, tese de doutoramento em Ciências Sociais e na especialidade de Ciência Política (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2000)
- CLEMENTE, Pedro, *Prevenção, Polícia e Segurança – Pública e Privada*. In *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, 2010 (Lisboa: Observatório Político, 2011)



COCKRAYNE James & MEARS, Emily Speers, *Private Military and Security Companies: A Framework for Regulation* (New York: International Peace Institute, 2009)

COHENDET, P. & LLERENA, P., *Routines and incentives: the role of communities in the firm*. *Industrial and Corporate Change*, 12, 2, 2003, pp. 271-297.

COLLINS, Alan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press: 2007)

COMAROFF, Jean & COMAROFF, John L., *Law and disorder in the postcolony*. (Chicago and London: University of Chicago Press, 2006)

COOPER, Robert, *Ordem e Caos no Século XXI* (Lisboa: Editorial Presença [2003] 2006)

CORNISH, Derek Y CLARKE, Ronald, *Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: a Reply to Wortley's Critique of Situational Crime Prevention*, in *Crime Prevention Studies*, vol. 16, 2003, pp.41-96.

CORREIA, Ana Maria R., PAULOS, Alice & MESQUITA, Anabela, *Comunidades de Prática: factores críticos de sucesso para a inovação e a partilha de conhecimento*. Comunicação apresentada na 8ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação – CAPSI. (Setúbal: Instituto Politécnico de Setúbal, Outubro 2008)

COSTA, José de Faria, *Direito Penal e Globalização. Reflexões Não Locais e Pouco Globais* (Coimbra: Coimbra Editora, 2010)

COSTA, Mário Júlio de Almeida, *Direito das Obrigações*, 3.ª Edição, (Coimbra: Editora Almedina: 2000)

CRAVINHO, João Gomes, *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo* (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2006)

CRAVINHO, João Gomes, *O Vácuo no Centro: Reflexões sobre o Conceito de Poder na Tradição Realista* in *Política Internacional*, n.º 20, (Lisboa: Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, 1998), pp. 21-44

CRAWFORD, Adam, *Culture Managériale de l'Évaluation et Responsabilités* in FERRET, Jérôme et OCQUETEAU, Frédéric (orgs), *Évaluer la Police de Proximité? Problèmes, concepts, méthodes* (Paris : LA Documentation Française, 1998)

CUNHA, Manuel & DURÃO, Susana, *Os Sentidos da Segurança : Ambiguidades e Reduções*, in *Revista Etnográfica*, Fevereiro de 2011, 15 (1): 53-66

CURTIS, R., *The improbable transformation of inner-city neighbourhoods: crime, violence and drugs, and youth in the 1990s*, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 88, No. 4, 1998, pp. 1233–76

DENT, Christopher M., *Economic Security* in COLLINS, Allan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 205-221.

DER DERIAN, James, *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Braudllard* in Ronnie D. Lipschutz (ed.) *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 24-25.

DIAS, Manuel Domingos Antunes, *A Violência e o Olhar Norte-Americano pós-11 de Setembro* in Revista Politeia (Coimbra: ISCPSI, 2010), pp. 31-49.

DIAS, Manuel Domingos Antunes, *Liberdade, Cidadania e Segurança* (Coimbra: Livraria Almedina, 2001)

DIAS, Figueiredo J. & ANDRADE, Costa Criminologia, *O Homem Delinquente e a Sociedade Criminogénea* (Coimbra: Coimbra Editora, 1997)

DIAS, Mário Gomes, *Segurança Interna* in II Colóquio de Segurança Interna (Coimbra: Edições Almedina, 2005)

DIEU, Enrique Díaz, Aproximación a una estrutura de las comissrías locales y de distrito” *Ciencia Policial, Madrid*, Instituto de Estudios de Policía, n.º 48, Mayo-Junio, 1999

DOMENACH, Jacqueline Montain, *L’Europe de la Sécurité Intérieure* (Paris : Editions Montchrestien, 1999)

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Jr., Robert L., *Relações Internacionais. As Teorias em Conflito* (Lisboa: Gradiva, [2001] 2003)

DOUGHERTY, James E., *Relações Internacionais. As Teorias em Confronto* (Lisboa: Gradiva, 2003)

DOYLE, Michael D., & SAMBANIS, Nicolas, *Making War and Building Peace: The United Nations Peace Operations*, (Princeton University Press, 2006)

DYE, Thomas R., *Understanding Public Policy*. 8.<sup>a</sup> ed., Engrewood cliffs: Prentice – Hall, 1975

DIEHL, Paul F., “When Peacekeeping Does not Lead to Peace: Some Notes on Conflict Resolution”, in *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 18 n.º 47, 1987.

DUPONT, Benoît, *La Gouvernance de la Sécurité* in CUSSON, Maurice, DUPONT, Benoît, LEMIEUX, Frédéric, *Traité de Sécurité Intérieure* (Lausanne : Editions Hurtubise HMH Itée, 2007)

DWAN, Renata, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*”, (Berlim: 2004), versão policopiada.

EBERLEIN, Bukard, *L’État Régulateur en Europe*, in Revue Française de Science Politique, Paris, Volume 49, n.º 2.

EKBLOM, P., *Proximal Circumstances: A Mechanism-Based Classification of Crime Prevention*. In: R.V. Clarke (ed.). *Crime Prevention Studies*. Vol. 2. Monsey, (New York: Criminal Justice Press, 1994)

ELIAS, Luís, *A Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises*, in *Revista Nação e Defesa* n.º 129: 145-184 (Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2011)

ELIAS, Luís, *As (Novas) Configurações do Conceito de Segurança na Contemporaneidade*, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, Observatório Político, 2010, pp. 223-234.

ELIAS, Luís et al, *Criminalidade de Massa e Criminalidade Organizada. Um Inquérito Europeu* (Lisboa: DGAI – MAI, 2009)

ELIAS, Luís, *A Gestão da Prevenção Criminal*, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo* (Coimbra: Edições Almedina, 2008), pp.443-491.

ELIAS, Luís, *A Polícia de Segurança Pública e as Operações de Paz*, in BRANCO, Carlos Martins, PEREIRA, Carlos Santos & GARCIA, Francisco Proença (coord.) *Participação Portuguesa em Missões de Paz* (Volume I) (Lisboa: Fundação Mário Soares, Centro de Investigação e Formação para uma Cultura da Paz, 2007)

ELIAS, Luís, *A Formação das Polícias nos Estados Pós-Conflito. O Caso de Timor-Leste* (Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006)

ELIAS, Luís, *A Dimensão dos Direitos do Homem nos Estados Pós-Conflito – O Caso de Timor-Leste* in *Volume Comemorativo dos 20 anos – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna* (Coimbra: Edições Almedina, 2005), pp. 865-887

ELIAS, Luís, *A Componente Policial nas Missões de Manutenção de Paz*, in *Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna* (Coimbra: Edições Almedina, 2004), pp. 83-109.

EMMERS, Ralf, *Securitization* in COLLINS, Allan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), 109-126.

ERICSON, Richard V., & HAGGERTY, Kevin D., *The Policing of Risk*. In *Embracing risk: The changing culture of insurance and responsibility*. Edited by Tom Baker and Jonathan Simon, 238–272. (Chicago: University of Chicago Press, 2002)

FAGEN, Patricia Weiss, *After the Conflict. A Review of Selected Sources on Rebuilding War-torn Societies* (Geneva: United Nations Research Institute for Social Development and Programme for Strategic and International Studies, 1995)

FALK, *Stage of Siege: Will Globalization Win Out?*, in *International Affairs*, n.º 73, (1), 1997

FARINHA, Luís, *A Polícia de Segurança Pública e a Cooperação Policial na União Europeia*. Trabalho Final do 1.º CDEP. (Lisboa: ISCPSI, 2005)

FEITEIRA, Alice, “Segurança e Defesa: Um domínio único?”, in: *Revista Segurança & Defesa*, n.º 1, Lisboa, 2007, p. 87.

FENECH, Georges, *Tolerância Zero: Acabar com a Criminalidade e a Violência Urbana* (Mem Martins: Editorial Inquérito, 2001)

FERRI, E. *Criminal Sociology* (New York: 1897)

FERNANDES, Paulo Silva. *Globalização, “Sociedade de Risco” e o Futuro do Direito Penal. Panorâmica de Alguns Problemas Comuns*. (Coimbra: Almedina, 2001), p. 41-42.

FERNANDES, Luís Fiães, *As «Novas» Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito «Segurança»* in VALENTE, Manuel, (Coord.), *I Colóquio de Segurança Interna* (Coimbra, Almedina, 2005)

FERNANDES, Luís Fiães & VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Segurança Interna. Reflexões e Legislação* (Coimbra: Edições Almedina, 2005)

FERREIRA, António Gomes, *Dicionário de Latim-Português* (Porto: Porto Editora, 1983)

FERRO, Mónica, *Quando os Estados Falham. Estados Falhados e Segurança Internacional* (Lisboa: Revista Segurança e Defesa, Fevereiro, 2007)

FERRO, Mónica, *Construção de Estados. Administrações Internacionais Transitórias das Nações Unidas* (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2006)

FINNEMORE, Martha, *National Interests in International Society* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1996)

FISHER, B. J., *Community Policing: A Study of Local Policing Order and Control*. (Toronto: Centre of Criminology University of Toronto, 1998)

FUKUYAMA, Francis, *O Fim da História e o Último Homem* (Lisboa, Gradiva Publicações, [1992] 1999)

GARCIA, Maria da Glória, F. P. D., *Direito das Políticas Públicas* (Coimbra: Edições Almedina, 2009)

GARCIA, Francisco Proença, *A Nova Polemologia* in *Revista Negócios Estrangeiros* (Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2009)

GARCIA, Francisco Proença, *As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados, Subsídios para o seu Estudo*, in *Revista Negócios Estrangeiros* n.º 9.1., (Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006)

GARCIA, Francisco Proença, *O Fenómeno da Guerra no nosso Século* in Revista Relações Internacionais n.º 22, Junho de 2009 (Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2009)

GIANAKIS, G.A. & DAVIS, J., *Reinventing or Repackaging Public Services? The Case of Community-Oriented Policing*. In Public Administration Review, 58(6), 485-498. (Nov/Dec ,1998)

GIANAKIS, Gerasimus A.; DAVIS III, G. John, *Reinventing or repackaging public services?: the case of community-oriented policing*, in Public Administration Review. 58-6 (1998) 485.

GIDDENS, Anthony, *As Consequências da Modernidade* (Lisboa: Celta Editores, [1990] 2005)

GIDDENS, Anthony, *O Mundo na Era da Globalização* (Lisboa: Editorial Presença, [1999] 2000)

GIDDENS, Anthony, *Modernidade e Identidade Pessoal* (Oeiras: Celta Editora, 1994)

GIDDENS, Anthony, *As Consequências da Modernidade* (Oeiras: Celta Editora, 1996)

GLENN, J. C. & GORDON, T. J., *State of the Future*. (Washington D.C.: Millenium Project, 2007)

GOMES, Paulo Valente, *Subsídios para a Reforma do Sistema de Segurança Interna. O Caso Português*, Trabalho Final do Curso de Defesa Nacional, Edição de 2008/2009 (CDN09) (Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2009)

GOMES, Paulo, *A Prevenção Criminal através do Ordenamento do Espaço Urbano: Subsídios para uma Agenda Nacional*, in Urbanismo, Segurança e Lei, Tomo I –, (Coimbra: ISCPSI e Almedina 2007)

GOMES, Paulo, Reflexões sobre o Novo Quadro da Segurança Interna e o Papel da Segurança Privada, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo, (Coimbra: ISCPSI e Almedina, 2008)

GOMES, Paulo, *O Colégio Europeu de Polícia: os desafios da formação superior policial na U.E.*, in “Pessoas e Territórios”, Revista do Governo Civil de Lisboa, nº 3, Lisboa, Setembro de 2009

GOMES, Paulo, *O Tratado de Lisboa e a Gestão de Crises na União Europeia com Impacto Transnacional*, in BRANDÃO, Ana Paula (Coord.), A Luta Contra o Terrorismo Transnacional: Contributos para uma reflexão, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ICPOL-ISCPSI), (Coimbra: Almedina, 2011)

GOMES, Paulo, *Cooperação Policial Internacional: o Paradigma da União*, in II Colóquio de Segurança Interna – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Coimbra: Livraria Almedina, 2006)

GOMES, Paulo, *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PSP*. Trabalho Final do 1.º CDEP (Lisboa: ISCPSI, 2005).

GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos – O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas* (Lisboa: Almedina, 2005)

GRINC, R., *Angels in Marble: Problems in Stimulating Community Involvement in Community Policing* in *Crime and Delinquency*, 40, 3, 437-468.

GOLDSTEIN, Herman, *Problem Oriented Policing*. (New York: McGraw-Hill, 1990)

GOMES, Paulo, “Cooperação Policial Internacional: O Paradigma da União Europeia”, in *II Colóquio de Segurança Interna*, (Coimbra: Edições Almedina, 2006)

GOMES, Paulo Valente, *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PSP*. Trabalho Final do 1.º CDEP. (Lisboa: ISCPSI, 2005)

GOMES, Paulo Jorge Valente, *A Prevenção Situacional na Moderna Criminologia*, in *Polícia Portuguesa*, n.º 109, Janeiro/Fevereiro (Lisboa: CG/PSP, 1999)

GUEDES, Armando Marques, *Can ‘Traditional Authorities’ and a Democratic State co-exist in Angola?*, *Politica Internationala* XI-XII: 169-217, (Bucuresti: Romania, 2008)

GUEDES, Armando Marques, *O Pensamento Estratégico Nacional. Que futuro?*, em José Manuel Freire Nogueira e João Vieira Borges, *O Pensamento Estratégico Nacional*: 143-199, (Lisboa: Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2006)

GUEDES, Armando Marques, *As ‘Redes Sociais’ Digitais, a Participação ‘Política’ e a Segurança*, in *Pessoas e Territórios*, 2: 44-45, Governo Civil de Lisboa, 2009

GUEDES, Armando Marques, *Ligações Perigosas. Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas* (Coimbra: Edições Almedina, 2007)

GUEDES, Armando Marques, *As Religiões e o Choque Civilizacional* in *Estudos sobre Relações Internacionais* (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Instituto Diplomático, 2005)

GUEDES, Armando Marques, *A Complexidade Estrutural do Nacionalismo Timorense* in *Ensaio sobre Nacionalismos em Timor-Leste* (Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros e Instituto Diplomático, 2005)

GUEDES, Armando Marques, *Estudos sobre Relações Internacionais* (Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005)

GUEDES, Armando Marques, TINY, N’gunu, AFONSO, Ravi Pereira, DAMIÃO FERREIRA, Margarida & GIRÃO, Diogo, *Litígios e Pluralismo. Estado, sociedade civil e Direito em São Tomé e Príncipe*, (Coimbra: Edições Almedina, 2003)

GUEDES, Armando Marques, LOPES, Maria, MIRANDA José Yara, DONO, João e MONTEIRO, Patrícia, *Litígios e Pluralismo em Cabo Verde O sistema judicial e as formas alternativas*, Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL 3: 1-69, Lisboa: 2001

GUEDES, Armando Marques, *Entre a justiça tradicional e a popular. A resolução de conflitos num campo de refugiados, em finais de 2002, nas cercanias do Huambo*, Angola, *SubJudice* 25: 21-35, Lisboa

GUEDES, Armando Marques, *As guerras culturais, a soberania e a globalização: o choque das civilizações revisitado*, in *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares* 51: 165-192, (Lisboa: Ministério da Defesa: 2000)

GUEDES, Armando Marques, *As religiões e o choque civilizacional*, em *Religiões, Segurança e Defesa*: 151-177, (Lisboa: Atena e Instituto de Altos Estudos Militares, Ministério da Defesa, 1999).

GUERRA, Luís Filipe Jorge de Almeida, *Criminalidade e Adaptação: Percepções e Estratégias dos Comerciantes da Cidade de Elvas* (Lisboa: Faculdade de Medicina, 2007)

HABERFELD, M., WALANCIK, P., UYDESS, A. M., & BARTELS, E., *Community Policing in Poland: Final report*. (Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2003)

HAFTENDORN, Helga, *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline Building in International Security*, in *International Studies Quarterly*, 35 (1), 1991: 3-17.

HALPERN, D., *Social Capital*. (Cambridge: Polity Press, 2005)

HANSMAN, Catherine A., *Adult Learning in Communities of Practice. Situation Theory in Practice in Communities of Practice: Creating Learning Environments for Educators*. Vol. 1 (IAP - Information Age Publishing, 2008)

HAQ, Mahbub ul, *Reflections on Human Development* (New York: Oxford University Press, 1995)

HARA, Noriko, *Communities of Practice. Fostering Peer-to-Peer: Learning and Informational Knowledge Sharing in the Work Place* (Springer Berlin Heidelberg, 2009).

HARCOURT, Bernard E., *Illusion of Order. The False Promise of Broken Windows Policing* (London: Harvard University Press, 2001)

HARCOURT, Bernard E. & LUDWIG, Jens, *Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment* (Chicago: University of Chicago Law Review, vol. 73, 1, 2006), pp. 271-320.

HASSEMER, Winfried, *A Segurança Pública no Estado de Direito* (Lisboa: AAFDL, 1995)

HAURIUO, Maurice, *Droit Administrative et Droit Public*, (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1933)

HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (New York: Polity Press, 1995)

HERRING, Eric, *Military Security* in COLLINS, Alan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press: 2007)

HEUILLET, Hélène, *Alta Polícia. Baixa Polícia* (Cruz Quebrada: Editorial Notícias, [2001] 2004)

HIBBERT, Kathy, *Virtual Communities of Practice: a Vehicle for Meaningful Professional Development in Communities of Practice: Creating Learning Environments for Educators*. Vol. 2 (IAP - Information Age Publishing, 2008)

HOBBS, Thomas, *Leviathan* (Oxford: Blackwell, 1946)

HOBSON, John M., *The State and International Relations*, in (eds.) Krohn-Hansen, Christian, and Knut G. Nustad: 2, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)

HOUAISS, Antônio & VILLAR, Mauro de Salles, *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (Rio de Janeiro: Círculo de Leitores, 2002)

HOUGH, Peter, *Understanding Global Security* (London: Routledge, 2004)

HOUGHTON, Jonathan, *The Reconstruction of War-Torn Economies* (Sidney: Technical Paper. CAER-HIID, 1998)

HUNTINGTON, Samuel P., *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial* (Lisboa: Gradiva-Publicações, 2001)

HUNTER, Ronald D., *Three Models of Policing*, in 13 Police Studies, The International Review of Police Development, n.º 118, 1990.

HUYSMANS, Jef, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, (New York: Routledge, 2006)

INNES, Martin & JONES, Vanessa, *Neighbourhood Security and Urban Change. Risk, Resilience and Recovery* (York: University of Surrey Joseph Rowntree Foundation, 2006)

IGNATIEFF, Michael, *State Failure and Nation Building* in (ed.) HOLZGREFE, J.L. & KEOHANE, Robert, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)

JACKSON, Richard, *Regime Security* in COLLINS, Alan, *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press: 2007)



JACKSON, Robert & SORENSEN, Georg, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches* (New York, Oxford University Press, 2007)

JACOBS, J., *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Vintage Books, 1961)

JAKOBS, Gunther & CANCIO MELIÁ, Manuel, *Derecho Penal del Enemigo* (Madrid: Cuadernos Civitas, 2003)

JAPP, K., *Prevention as a Component of Regulation in Risk Societies* In H. Otto & G.Flösser (Eds.), *How to Organize Prevention*, (New York: Walter de Gruyter, 1992).

JOHNSTON, Nicola, *Peace Support Operations* (2005) in [http://www.huntalternatives.org/download/38\\_peace\\_support.pdf](http://www.huntalternatives.org/download/38_peace_support.pdf).

JONES, T., NEWBURN, T., & SMITH, D., *Democracy and Policing* (London, PSI, 1994)

JONES, Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Brooks: Cole Publ., 1997)

KAPPELER V. E. & KRASKA P. B., *A Textual Critique of Community Policing: Police Adaptation do High Modernity*, in *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 21 (2), 1998, pp. 293-313

KATZENSTEIN, Peter J., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996)

KELLING G. & COLES C., *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities* (New York: Touchstone, 1996)

KEOHANE, R. & NYE, Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, [1977] 1989)

KERR, Pauline, *Human Security* in COLLINS, Alan (coord.), *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007)

KISSINGER, Henry, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994)

KLOCKARS, C.B., *The Rhetoric of Community Policing* in J.R. Greene and S.D. Mastrofski (eds), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (New York: Praeger, 1988), pp. 239-258.

KOŁODZIEJ, Edward A., *Security and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)

KONDOCH, Boris, *The United Nations Administration in East Timor* in *Journal of Conflict and Security Law*, 6, n.º 2, Dezembro de 2001

KOTTER, J. P., *Liderando a Mudança* (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997)

KRASNER, Stephen, *Soberania: concepções alternativas e normas contestadas* in *Política Internacional*, 22, vol. 3.

KUHN, Thomas, *A Estrutura das Revoluções Científicas* (S. Paulo: Editora Perspectivas, [1962] 2000)

LAIDI, Zaiki, *A World Without Meaning: The Crisis of Meaning in International Politics* (London: Routledge, 1998)

LEANDRO, José Eduardo Garcia, *O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas Soluções para um Novo Paradigma*, in *Revista Segurança e Defesa*, Fevereiro de 2008.

LEANDRO, Garcia, *A Teoria da Diversificação e Articulação das Fronteiras e os Sistemas de Forças*, in *Boletim n.º 28*, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1992.

LEBOW, Richard Ned, *Why Nations Fight: Past and Future Motives for War*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2010)

LEITÃO, José Carlos Bastos, *Linhas de Desenvolvimento do Modelo de Policiamento da PSP* in *Estratégia e Gestão Policial em Portugal* (Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2005)

LEITÃO Augusto Rogério, *O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?*, in RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (Coord.), *Identidade Europeia e Multiculturalismo*, (Coimbra: Quarteto, 2002)

LEITÃO, Alexandra, *A Administração Militar*, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, (Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 2000)

LEVITT, Steven, D., *Understanding Why Crime Fell in the 1990's: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18 (1), 2004

LIGHTBURN, David, *Lessons Learned* (2001). Página disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2001/0102-03.htm>.

LINDBOG, Chris, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, (Washington DC: British American Security Information Council, 2001)

LINKLATER, Andrew, *Beyond Realism and Marxism* (New York: St. Martin's Press, 1989)

LOPSON,, Michael "Peacekeeping: Organized Hypocrisy?" *European Journal of International Relations* 13, pp. 5-34. 2007.

LOADER, Ian, *Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security* in *Sociology* 33: 373 – 92

LOADER, Ian & WALKER, Neil, *Civilizing Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007)

LODGAARD, S., *Human Security Concept and Operationalisation* in Expert Seminar on Human Security, Geneva, 8-9 Dezembro de 2000, 1-25, <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr / events/ hsworkshop /lodgard.pdf>.

LOPES, Antero, *Esforços de Polícia no Apoio à Paz Mundial* in Os Portugueses nas Nações Unidas (Lisboa: Prefácio, 2005)

LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *A Idade Imperial – A Nova Era* (Mem Martins: Publicações Europa-América, 2003)

LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto *Como defender Portugal – Opções estratégicas*, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1991

LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*, (Mem Martins, Publicações Europa-América, 2000)

LOWI, Theodor, *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in *World Politics*, 1964, 16: 677-715

LOWI, Theodor, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice* in *Public Administration Review*, 1972, 32: 298-310

LUCIANI, Giacomo, *The Economic Content of Security* in *Journal of Public Policy*, 8/2, 1989

MACHADO, José Pedro, *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 3.<sup>a</sup> ed.(Lisboa: Livros Horizonte, 1977, vol. 2)

MACHADO, C. & AGRA, C., *Insegurança e Medo do Crime: da ruptura da Sociabilidade à reprodução da Origem Social*. in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 1, 2002, pp. 79-99.

MACHADO, José Pedro – *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. 3.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Livros Horizonte, 1977, vol. 2

MALTEZ, José Adelino, *Curso de Relações Internacionais*, (S. João do Estoril: Principia, 2002)

MALTEZ, José Adelino, *Princípios de Ciência Política. Introdução à Teoria Política* (Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, ISCSP, 1997)

MANNING, P. K., *Community Policing as a Drama of Control*, in GREENE, J. & MASTROFSKI (eds), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (New York: Praeger, 1988)

MANWARING, Max G. e JOES, Anthony James, *Beyond Declaring Victory and Coming Home: The Challenges of Peace and Stability Operations* (Westport: Praeger Publishers, 2000)

MAQUIAVEL, Nicolau, *O Príncipe* (Lisboa: Guimarães Editores, 2002)

MATHIOT, Pierre, *Élites*, in AAVV, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (Paris: Presses de Sciences Po, 2006)

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P., *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen: Universitetsforlaget, 1976), citado por THOENIG, Jean-Claude, Op. cit., pp. 24 – 25.

MARCHUETA, Maria Regina, *CPLP e seu Enquadramento*, (Lisboa: Instituto Diplomático, MNE, 2003)

MARENIN, Otwin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*. (Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper No 7: 7, 2005)

MARENIN, Otwin, *The Utility of Community Needs Surveys in Community Policing in Police Studies*, 12, 2, 73-81, 1989.

MARTHOZ, Jean-Paul, *Nos Suburbios do Submundo* in [http://www.enjeuxinternationaux.org/articles/num11/pt/jpmarthoz\\_pt.htm](http://www.enjeuxinternationaux.org/articles/num11/pt/jpmarthoz_pt.htm).

MARTINS, Ana Maria Guerra, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia* (Coimbra: Livraria Almedina, 2004)

MENDES, Rui, *A Prevenção Criminal na PSP. Nova perspectiva de prevenção policial no combate ao crime e ao sentimento de insegurança*. Tese de Mestrado em Criminologia (Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2005)

McCULLOCH, Jude & PICKERING, Sharon, *Pre-Crime and Counter-Terrorism. Imagining Future Crime in the 'War on Terror'* in British Journal of Criminology (2009) 49, 628 – 645.

McDONALD, Janet & Hewling, Anne, *Exploring the Potential of Online Communities of Practice for Distance Tutors*, Communities of Practice: Creating Learning Environments for Educators. Vol. 2 (IAP - Information Age Publishing, 2008)

McLAUGHLIN, Eugene, *The New Policing* (London: Sage Publications, 2007)

MELIÁ, Cancio & DÍEZ, Gómez-Jara, *Derecho Penal del Enemigo, I Discurso Penal de la Exclusión*, vol. 1 (Buenos Aires : Edisofer / Editorial B de F, 2006)

MELLO, Sérgio Vieira de, palestra na Conferência da UNITAR-IPS-JIIA, *UNTAET: Debriefing and Lessons* (Tokyo: United Nations University, 16-18 de Setembro 2002)

MENDES, Nuno Canas, *A Multidimensionalidade da Construção Identitária em Timor-Leste* (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005)

MÉNY Y. & THOENIG J. C ., *Politiques Publiques* (Paris : PUF, 1989)

MILLER, Derek B. & RUDNICK, Lisa, *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security* Geneva and New York: United Nations Institute for Disarmament Research, 2008)

MIRANDA, Jorge, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais*, rev. Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho-Agosto/1994, ed. CG/PSP, Lisboa.

MIRSKY, Ian, *Community Oriented Policing*, in Internet Journal of Criminology, [www.internetjournalofcriminology.com](http://www.internetjournalofcriminology.com), 2009

MONJARDET, Dominique, *Ce que Fait la Police* (Paris : Éditions La Découverte, 1996)

MONJARDET, Dominique, *La Police et la Sécurité du Voisinage : les Vidres Cassées* in NORMANDEAU, André (org.), *Une Police Professionnelle de Type Communautaire* (Montréal : Méridien, 1998)

MONET, Jean Claude, *Police en Europe*, (Paris: Institut des Haute Études de la Sécurité Intérieure, 1991)

MONET, Jean-Claude, *Polícias e sociedades na Europa*, Série «Polícia e Sociedade», nº 3, Editora da Universidade de São Paulo, (São Paulo, 2006: 79 e ss..)

MOREIRA, Adriano, *Da Utopia à Fronteira da Pobreza* (Lisboa : Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2011)

MOREIRA, Adriano, *A Crise, a Segurança, a Mudança* (Lisboa: Academia de Ciências de Lisboa, 2010)

MOREIRA, Adriano, *A Circunstância do Estado Exíguo* (Loures: Diário de Bordo, 2009)

MOREIRA, Adriano, *Os Efeitos Colaterais da Terceira Vaga*, in *Informações e Segurança: Livro em Homenagem do General Pedro Cardoso* (Lisboa: Editora Prefácio, 2004)

MOREIRA, Adriano, *Estudos da Conjuntura Internacional* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999)

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais* (Coimbra: Edições Almedina, 1996)

MORGAN, Patrick, *Security in International Politics: Traditional Approaches* in COLLINS, Alan, *Contemporary Security Studies* ((New York: Oxford University Press: 2007)

MORGENTHAU, Hans Joachim, *Scientific Man versus Power Politics* (Chicago: Phoenix Books, 1965)

MORGENTHAU, Hans Joachim, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> Edition revised by Kenneth W. Thompson (New York: McGraw-Hill International Editions, [1948], 1997)

MOSKOS, Charles C.; WILLIAMS, John Allen; SEGAL, David, *The Post-Modern Military: Armed Forces After the Cold War* (New York: Oxford University Press, 2000)

MOZZICAFREDDO, Juan, *O Papel do cidadão na Administração Pública* in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária* (Lisboa, ISCSP, 2000)

MULLER, Pierre, *Référenciel* in AAVV, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (Paris: Presses de Sciences Po, 2006)

MURPHY, C., *The Development, Impact and Implications of Community Policing in Canada*, in J. Greene and S. Mastrofski (eds), *Community Policing: Rhetoric or Reality* (New York: Praeger, 1988)

MURPHY, Christopher & MCKENNA, Paul, *Rethinking Police Governance, Culture & Management*, Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP, Public Safety Canada, 2007

NAGEL, Stuart, *The Policy Studies Perspective*. Public Administration Review, Vol. 1, (Lexington: Heath, 1980): 391-396

NETO, José Manuel Gonçalves, *Divisões Concentradas – que perspectivas?*, dissertação de licenciatura (Lisboa: ISCPSI, 1997)

NIETZEL M. e HIMELEIN J., *Prevention of Crime and Delinquency* in Handbook of Prevention (New York: Plenum Press, 1986)

NORMANDEAU, André (org.), *Une Police Professionnelle de Type Communautaire*. (Quebeque: Éditions du Méridien, 1998)

NORMANDEAU, André & LEIGHTON, Barry, *La Police Communautaire en Amérique*, in Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique, Genève, 1992.

NOWAK, Agnieszka, *Civilian Crisis Management: the EU way*, (Institute for Security Studies, Chaillot paper n° 90, 2006)

NYE, Joseph, *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História* (Lisboa : Gradiva Publicações [2000] 2002)

NYE, Joseph, *Bound To Lead : The Changing Nature of American Power* (New York : Basic, 1990)

OAKESHOTT, Michael, *As Conferências de Harvard de Michael Oakeshott* (Lisboa : Edições Século XXI, 1993)

OLIVEIRA, José Ferreira de, *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade* (Coimbra: Edições Almedina, 2006)

OLIVEIRA, José Ferreira de, *A Manutenção da Ordem Pública em Portugal*, (Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2000)

O'MALLEY, Pat, *Politics and postmodernity in Social and Legal Studies*, an International Journal, Vol. 6, 1997, no 3, pp. 363-381.

PADIOLEAU, J. *L'Etat au Concret*, (Paris: PUF, 1982), p. 25 in THOENIG, Jean-Claude, *L'Analyse des Politiques Publiques*, p. 21.

PALMA, Fernanda, *Direito Penal do Inimigo*, in *Correio da Manhã*, edição de 15 de Dezembro de 2008, <http://www.inverbis.net/opiniao/fernandapalma-direito-penal-inimigo.html>

PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

PASQUINO, Gianfranco, *Curso de Ciência Política* (Cascais: Principia [1997] 2002)

PASSAS, N., *Globalization, Criminogenic Asymetries and Economic Crime*, in *European Journal of Law Reform*, 1 (4): 399 – 423.

PATTERSON, P.M., *Serving for fun and profit: A Critique of Servant Leadership in Public Voices*. Volume 5, Numbers 1 and 2, 2002: 39-48.

PEREIRA, Laura C. Ferreira, “Between Scylla and Charybdis: Assessing Portugal's Approach to the Common Foreign and Security Policy”, *Journal of European Integration*, 29:2, 209-228, 2007.

PEREIRA, Rui, *Informações e Investigação Criminal*, in I Colóquio de Segurança Interna (Lisboa: ISCSPI; Almedina, 2005)

PESSOA, Fernando, *A Mensagem* (Lisboa: Edições Ática, 1992)

PETROVSKI, Vladimir, *The Triad of Strategic Security of the Global Community*, (Moscow: Report of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, 2007)

PICARELLI, John T., *Transnational Organized Crime*, in WILLIAMS, Paul D., *Security Studies. An Introduction*. (New York: Routledge, 2008)

PIÇARRA, Nuno, *A UE enquanto ELSJ: alguns desenvolvimentos recentes*, in Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (coord.) *Estudos de Direito e Segurança*, (Coimbra: Edições Almedina, 2007)

PINHEIRO, Alexandre Sousa e FERNANDES, Mário João de Brito, *Comentário à IV*

- Revisão Constitucional*, (Lisboa, Associação Académica da Faculdade Direito Lisboa, 1999)
- PINTO, Maria do Céu, *Novos paradigmas do peacekeeping: as operações de segunda geração* in *Revista Segurança e Defesa*, Nº 4 – Agosto-Outubro 2007
- PINTO, Maria do Céu, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz – e As Actividades de Peacekeeping doutras Organizações Internacionais* (Coimbra: Edições Almedina, 2007)
- PINTO, Luís Valença, *Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa*, in Coord. SEVERIANO TEIXEIRA, CERVAENS RODRIGUES & FERREIRA NUNES, *O Interesse Nacional e a Globalização* (Lisboa: Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 2000)
- POIARES, Nuno Caetano Lopes de Barros, *A Profissão Polícia: Uma Nova Lógica Sócio-profissional e Organizacional – O Caso da PSP do Distrito de Beja*, dissertação de mestrado em Sociologia (polic.) (Évora: Universidade de Évora, 2004)
- PRÉLOT, Marcel & LESCUYER, Georges, *História das Ideias Políticas - Volume I e Volume II* (Lisboa: Editorial Presença, [1997] 2001)
- PUREZA, José Manuel, *A Sociedade Internacional e os Limites da Soberania in Relações Internacionais: Actores, Dinâmicas e Desafios* (Lisboa: Prefácio, 2010)
- PUREZA, José Manuel, *O Príncipe e o Pobre: o Estudo das Relações Internacionais entre a Tradição e a Reinvenção* in *Revista Crítica de Ciências Sociais* n.º 52/53, (Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Novembro de 1998- Fevereiro de 1999)
- PUREZA, José Manuel & LOPES, Paula, *A Água, entre a Soberania e o Interesse Comum* in *Nação e Defesa*, n.º 86 – Verão 98 – 2.ª Série
- RAUDENBUSH, Stephen W. & SAMPSON, Robert J., *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, *AJS*, Vol. 105, n.º 3, November 1999, pp. 603 – 651
- RAUDENBUSH, Stephen W. & SAMPSON, Robert J., *Disorder in Urban Neighborhoods – Does it Lead to Crime?*, National Institute of Crime, Office of Justice Programmes, U.S. Department of Justice, Washington DC, 2001, pp. 1 – 6.
- RAMONET, Ignacio, *Geopolítica do Caos* (Petrópolis - Rio de Janeiro: Editora Vozes [1997] 2001)
- RATCLIFFE, Jerry, *Intelligence-Led Policing*, in *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, n.º 248 (Canberra: Australian Institute of Criminology, 2003)
- RECASENS I BRUNET, Amadeu, *Globalización, Riesgo y Seguridad: El Continuóse de lo que Alguien Empezóse*, in *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo. Un Debate Abierto*, Colección Políticas de Seguridad, n.º 2, (Barcelona: Atelier, 2003)



REGEHR, Ernie & WHELAN, Peter, *Reshaping the Security Envelope: Defense Policy in a Human Security Context* (Ploughshares Working Papers, 4-4, 2004)

REINER, Robert, *The Politics of Police*. (Toronto: University of Toronto Press, 2002)

RIBEIRO, Manuel de Almeida & FERRO, Mónica, *A Organização das Nações Unidas* (Coimbra: Livraria Almedina, 2004)

RIJPM, Jorrit J., *Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?*, 2010. [http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Paper\\_Rijpma\\_tcm22-128134.pdf](http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Paper_Rijpma_tcm22-128134.pdf)

ROBERT, Philippe, *O Cidadão, o Crime e o Estado* (Lisboa: Editorial Notícias, [1999] 2002)

ROCHA, A. J. Oliveira, *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. (Braga: Universidade do Minho, 2009)

ROCHA MACHADO, *A Ordem e o Caos: Factores de Influência para a Construção de uma Tipologia de Segurança*, in VALENTE, Manuel, (Coord.), *I Colóquio de Segurança Interna*, (Coimbra, Almedina, 2005)

ROCHÉ, Sebastian, *Police de Proximité – nos Politiques de Sécurité* (Paris : Éditions du Seuil, 2005)

ROCHÉ, Sebastian, *Sociologie Politique de L'Insécurité* (Paris: PUF, 1998)

RODRIGUES, Francisco, *A Guarda Nacional Republicana (GNR) nas Missões de Paz*, in Revista Segurança e Defesa n.º4 Agosto-Outubro 2007

RODRIGUES, Norberto Paulo Gonçalves, *A Segurança Privada em Portugal. Sistema e Tendências*. (Coimbra: Edições Almedina, 2011)

ROGERS, Paul, *Terrorism*, in WILLIAMS, Paul D., *Security Studies. An Introduction*. (New York: Routledge, 2008)

ROTSCHILD, Emma, *What is Security?* In Daedalus, 124, 1995: 54-98.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a Origem e Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*. (Mira-Sintra: Europa-América, 1976)

SAMEIRO, António, *Forças Armadas como Instrumento de Acção do Estado*, *Revista Negócios Estrangeiros*, n.º 11.2, (Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007)

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Política e Segurança. Novas Configurações do Poder* (Lisboa: Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 2010)

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea*, Lição Inaugural do Ano Lectivo 2007/2008 no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Lisboa: ISCPSI, 2007)

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Europa Transatlântica. Diálogos Culturais e Culturas Estratégicas*, in, Cristina Montalvão Sarmiento & Maria Fernanda Enes, (Coord.), *Cultura – Revista de História e Teoria das Ideias (Ideias de Europa)*, Centro de História da Cultura – UNL, Vol.XIX /2004, II<sup>a</sup> Série.

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Segurança e Actuação Policial. Contributo da Ciência Política*, in Reuniões e Manifestações. Actuação Policial, Manuel Gomes Valente [Coord.], Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, (Lisboa: Almedina 2009), pp. 373-390.

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Os Guardiões dos Sonhos. Teorias e Práticas Políticas dos anos 60* (Lisboa: Edições Colibri, 2008)

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Novas Architecturas Políticas. Redes, Interdependência e Violência*, Adriano Moreira [Coord.], *A Globalização da Sociedade Civil*, (Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 2007), pp. 293-313.

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Poder e Identidade. Desafios de Segurança*, Actas do II Colóquio de Segurança Interna, Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, (Lisboa: Almedina, 2006) pp. 155-167;

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Novos Desafios no Espaço do Ensino e da Investigação dos Países de Língua Portuguesa*, Actas do XV Encontro da Associação das Universidades de Língua Portuguesa, [Coord.] (Lisboa: AULP, 2005)

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Política e Segurança: Íntimas Ligações*, Volume Comemorativo dos 20 Anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, (Lisboa: Livraria Almedina, 2005), pp. 841-864

SARMENTO, Cristina Montalvão, *Ciência Política, Políticas Públicas e a Emergência de Novos Conceitos Políticos*, in *Intervenção Social, Políticas Públicas e Desenvolvimento Social*, nº 31, Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa, Ano XV, 2005, pp.11-44;

SCHELLING, T. *Diplomacy of Violence* in R. ART and R. JERVIS (eds), *International Politics* (New York: HarperCollins, 1996), 168-182

SCHENKEL, A. & TEIGLAND, R., *Improved Organizational Performance through Communities of Practice*, *Journal of Knowledge Management*, 12, 1, 2008), pp. 106–118, doi 10.1108/13673270810852421.

SCHWEN, T.M. & HARA, N., *Community of Practice: A Metaphor for Online Design?* Disponível em: <http://inkido.indiana.edu/dvc/schwen.doc>. Também publicado em: *The Information Society*, Volume 19, Number 3, Ju-Aug., 2003.; e em Barab, K &

Gray (Eds) *Designing for Virtual Communities in the Service of Learning in the Service of Learning* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)

SCOTT, M., *Problem-Oriented Policing. Reflection on the first 20 years.* (Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Community Oriented Policing Services, 2000)

SHAFTOE, Henry, *Crime Prevention. Facts, Fallacies and the Future* (New York, Palgrave Macmillan, 2004)

SHULSKY, Abram N. & SCHMITT, Gary, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Washington: Brassey's Inc., 2002)

SILVA, A. L., QUEIRÓS, C. & FERNANDES, L., *A Polícia do Bairro da Sé do Porto.* (Porto: Observatório Permanente de Segurança, 2000)

SILVA, Germano Marques, intervenção no seminário sobre "Actuação Policial e Direitos Humanos", pág.21, in RPP, n.º 125, Setembro/Outubro, 2000

SINGER, Peter, *Corporate Warriors – The Rise of the Privatized Military Industry* (New York: Cornell University Press, 2003)

SIRPA, Virta, *Community Policing Meets New Challenges in Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalization and Recruitment* (Tampere: University of Tampere, 2008)

SKOGAN, Wesley G., *Measuring what matters: crime, disorder and fear.*, 1997  
Disponível em: [www.bsos.umd.edu/ccjs/faculty/gamer/readings/35.pdf](http://www.bsos.umd.edu/ccjs/faculty/gamer/readings/35.pdf).

SKOGAN, Wesley G., *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods* (New York: Free Press, 1990)

SKOLNICK, Jerome H. & BAYLEY, David, *Policiamento Comunitário* (S. Paulo: Editora da Universidade de S. Paulo [1988] 2006)

SLATER, Donald, *Consumer Culture and Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1997)

SLAUGHTER, Anne-Marie, *A New World Order*, (New Jersey: Princeton University Press, 2004)

SMITH, Anthony D., *Nações e Nacionalismo numa Era Global* (Oeiras: Celta Editora [1995] 1999)

SMOUTS, Marie-Claude, *La Coopération Internationale: de la coexistence à la gouvernance mondiale* In SMOUTS, Marie-Claude (Ed.) *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories.* Paris: Sciences Po, 1998.

SOARES, António Goucha, *A União Europeia* (Coimbra: Edições Almedina, 2006)

SODERBAUM, F. & GRANT, A., *The New Regionalism in Africa* (Aldershot: Ashgate, 2003)

SOLINGEN, Etel. *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy* (New Jersey: Princeton University Press, 1998)

SOULIER, Gérard, *A Europa. História, Civilização, Instituições*. (Lisboa: Instituto Piaget [1994] 1997)

SOUSA, António Francisco, *Para uma Lei de Actuação Policial em Portugal* in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, (Coimbra: Almedina, Coimbra, 2004)

SOUSA, António Francisco, *Para uma Polícia do Séc. XXI*, p. 374, Separata de Estudos em Comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, (Coimbra: Coimbra Editora, 2001).

SOUSA, Constança Urbano de, *A Segurança Interna no Espaço Europeu* in I Colóquio de Segurança Interna (Coimbra: Edições Almedina, 2005)

SOUSA, Constança Urbano de, *O Novo Terceiro Pilar da União Europeia: a cooperação policial e judiciária em matéria penal*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Volume I (Coimbra: Coimbra Editora, 2001)

SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de, *O Direito Penal e a Defesa Nacional* (Coimbra: Edições Almedina, 2008)

SOUSA, Vera, *Disciplina de Informações* (Torres Novas : Escola Prática de Polícia, 2009)

STONE, Deborah A., *Policy Paradox – The Art of Political Decision Making, Revised Edition*. (New York: Norton & Company, 2002)

TARANTA, Ângela, *Conceito de Ordem Pública e Bons Costumes nos Contratos* (Lisboa: Verbo Jurídico, 2008)

TAUB, R.P., TAYLOR, Garth, D.G. & DUNHAM, J.D., *Paths of Neighborhood Change: Race and Crime in Urban America*. (Chicago: University of Chicago Press, 1984)

TAYLOR, Stan A., *The Role of Intelligence in National Security* in COLLINS, Alan (coord.), *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 248-269.

TEIXEIRA FERNANDES, José Pedro, *Teoria das Relações Internacionais. Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista* (Coimbra: Edições Almedina, 2009)

TEIXEIRA, Nuno Severiano, “*A Identidade Europeia de Segurança e Defesa: Enquadramento Conceptual e Prospectivo*”, in AAVV, *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*, Centro de Estudos EuroDefense – Portugal, Caderno 1, Lisboa, 1999

- THALL, Nelson TV, *Radio, Multimedia*, in Le Monde, 6 et 7 Octobre, 1996, p. 34.
- THAROOR, Sashi, “Should UN Peacekeeping Go “Back to the Basics?” in *Survival*, Vol. 37 n.º 4, Inverno 1995-96.
- TILLEY, Nick, *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention* (London: Wilian Publishing, 2005)
- TORRES, José, *A Investigação Criminal na PSP: o Modelo Actual e Perspectivas de Evolução ao Encontro do Conceito de Polícia Técnica de Proximidade* (Lisboa: ISCPSI, 2005)
- TROJANOWICZ, Robert C.; MOORE, Mark H., *The Meaning of Community in Community Policing*, p. 7-8. Disponível em <http://www.cj.msu.edu/~people/cp/themea.html>, 1988.
- TROJANOWICZ, Robert & BUQUEREAUX, Bonnie, *Community Policing : How to Get Started* (Cincinnati : Anderson Publishers, 1994)
- TROJANOWICZ, R., KAPPELER, S., GAINES, L. & BUQUEREAUX, B., *Community Policing: a contemporary perspective*. (Cincinnati: Anderson Publishers, 1990)
- TROJANOWICZ, Robert C., & MOORE, Mark H., *The Meaning of Community in Community Policing*. (Michigan: The National Center for Community Policing, 1988)
- TROILLOT, Michel-Rolph, *Global transformations. Anthropology and the Modern World*. (New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003)
- TUCÍDEDES, *História da Guerra do Peloponeso* (Lisboa: Edições Sílabo, [1874; 1972], 2008)
- TUPMAN, Bill & TUPMAN, Alison, *Policing in Europe – Uniform in Diversity* (Exeter: Intellect, 1999)
- ULLMAN, Richard H., *Redefining Security* in *International Security*, 8/1 (1983), p. 133
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Direito Penal do Inimigo e o “Progresso ao Retrocesso”* (Coimbra: Edições Almedina, 2010)
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Constitucionalização da Segurança. Limites às (Novas) Tendências Privativas*, in *Revista Segurança e Defesa*, n.º 8, Lisboa, Outubro-Dezembro, 2008, pp. 60-64.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial I*, (Coimbra: Edições Almedina, 2005)
- VALKENEER, Christian de, *Droit de la Police - la Loi, l'Institution et la Société* (Bruxelles : ed. De Boeck - Université, Bruxelles, 1991)

VAN DEN BROECK, T., *Keeping Up Appearances: a Community's Perspectives on Community Policing and the Local Governance of Crime* in *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 25, 1, 169-189.

VAN DIJK, Jan, *The World of Crime. Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World*. (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications, 2008)

VIANA, Vítor Rodrigues, *Segurança Colectiva – a ONU e as Operações de Apoio à Paz*, (Lisboa: Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 2002)

VIANA, Vítor Rodrigues, *Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas* (Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 2002)

VILLAMOR MAQUIERA, Carlos de, *El Fenómeno de la Globalización como Consecuencia del Neoliberalismo*, in *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, Vol. 17, 1999.

VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V., *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism* (New York: Maxwell Macmillan International Editions, 1990)

WADE, J. *The Black Book* (London: John Fairburn, 1820)

WAEVER, Ole, *Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery* (Montreal: International Studies Association, 2004),  
disponível em:  
[constructivismintegracion.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc](http://constructivismintegracion.wikispaces.com/.../Aberystwyth,+Paris,+Copenhagen+New+'Schools'+in+Security.doc)

WAEVER, Ole, *Securitization and Desecuritization*, in Ronnie Lipschultz, *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995)

WALKER, S., 'Broken Windows' and Fractured History in W. M. Oliver (ed.) *Community Policing: Classical Readings*. (Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999)

WALTZ, Kenneth N., *Teoria das Relações Internacionais* (Lisboa: Gradiva, [1979] 2002)

WENGER, E., Lave, *Situated Learning – Legitimate Peripheral Participation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991)

WENGER, E., *Communities of Practice: Learning as a Social System*, *The Systems Thinker*, 9, 5, June, 1998a.

WILLIAMS, Michael C., *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, in *International Studies Quarterly*, vol.47, 2003: 511-531.

WILLIAMS, Paul D., *Security Studies. An Introduction*. (London, New York: Routledge, 2008)

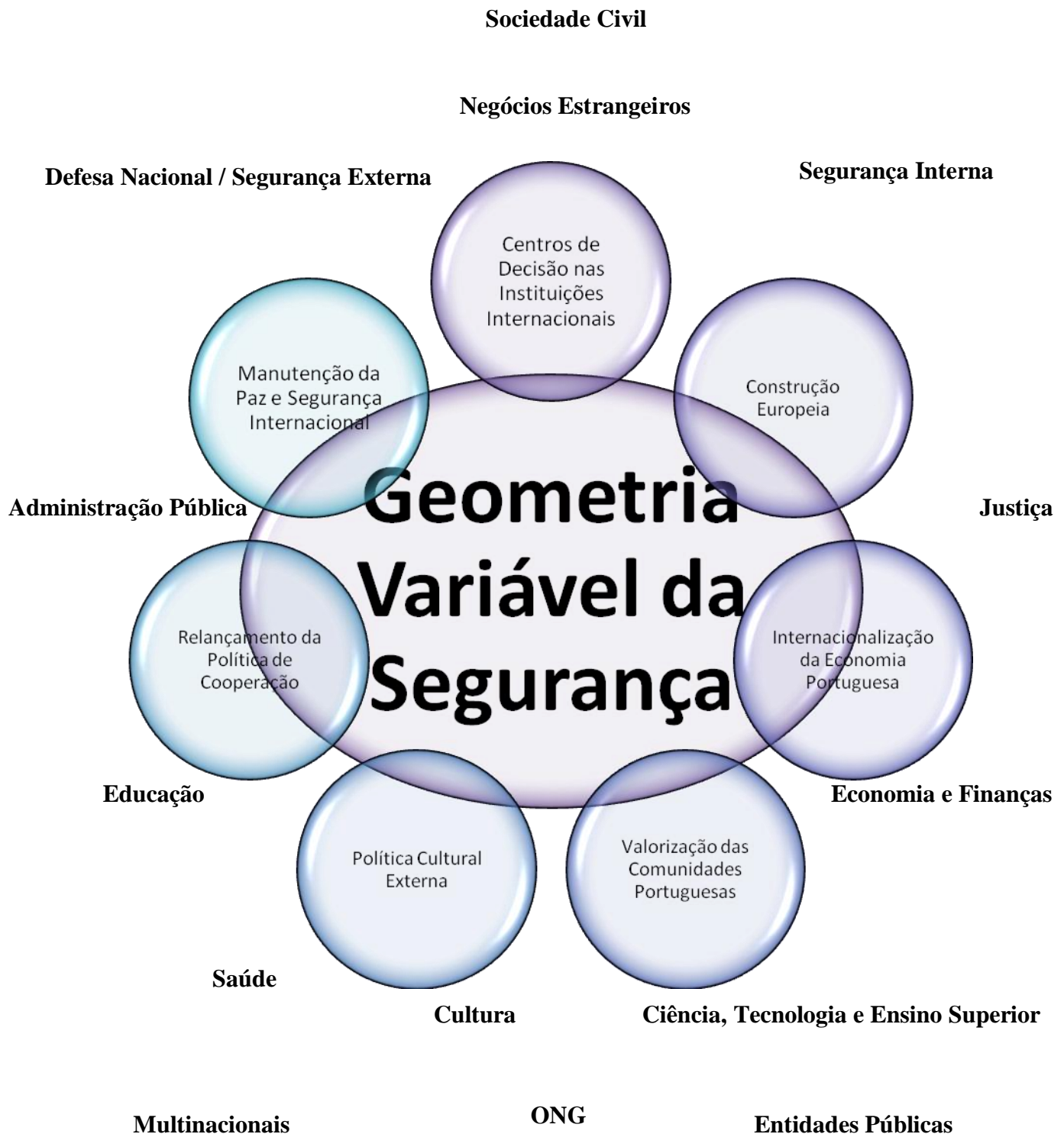
WILSON, J.Q.; Kelling, G.L., *Broken Windows: The Police and Neighbourhood Safety*, revista "Atlantic Monthly", Março de 1982, pp. 29-38.

WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962)

## **ANEXO 1**



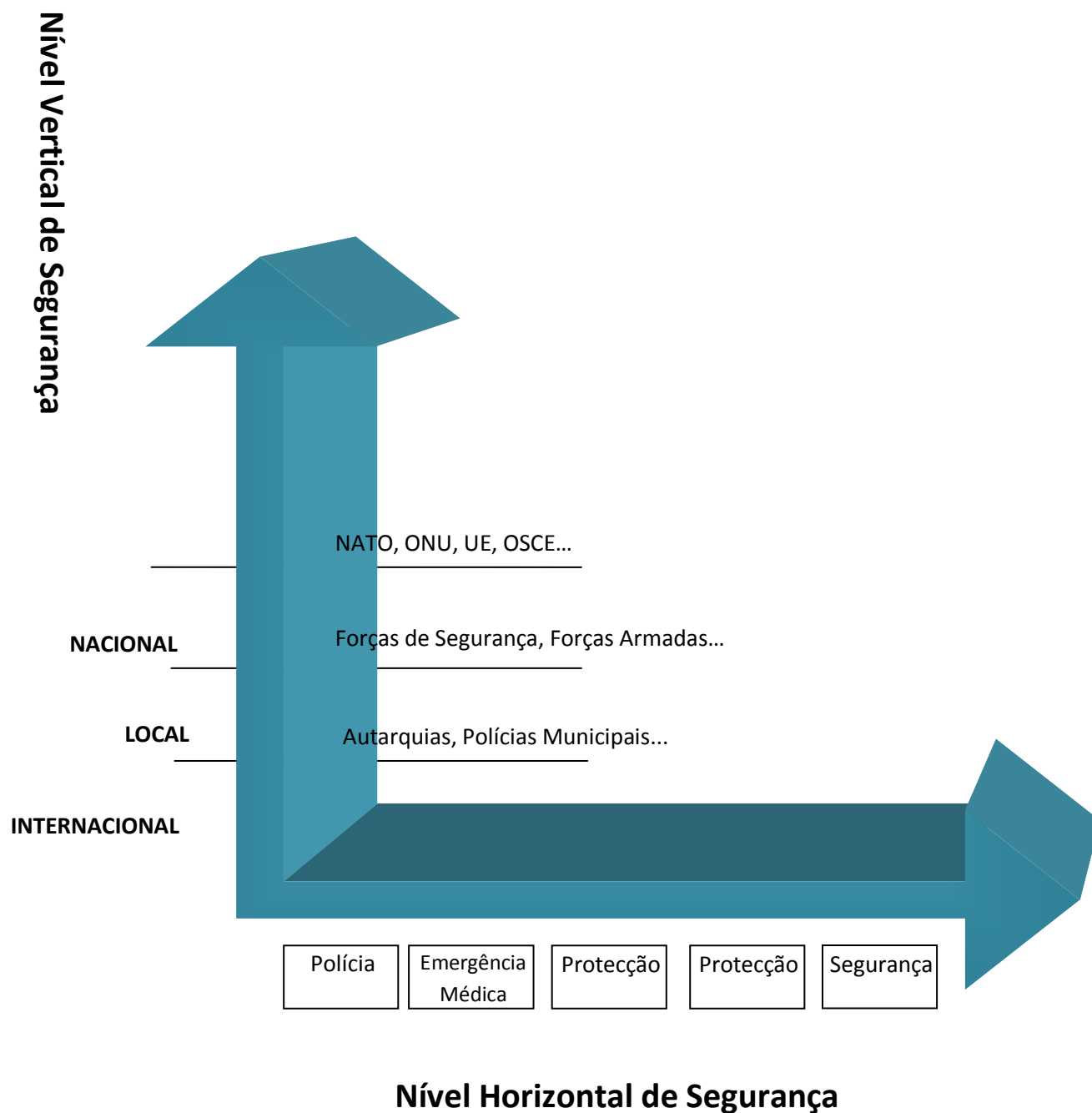
## Anexo 1: Geometria Variável da Segurança



Fonte: Adaptado de Marques Guedes & Elias, 2010.

## **ANEXO 2**

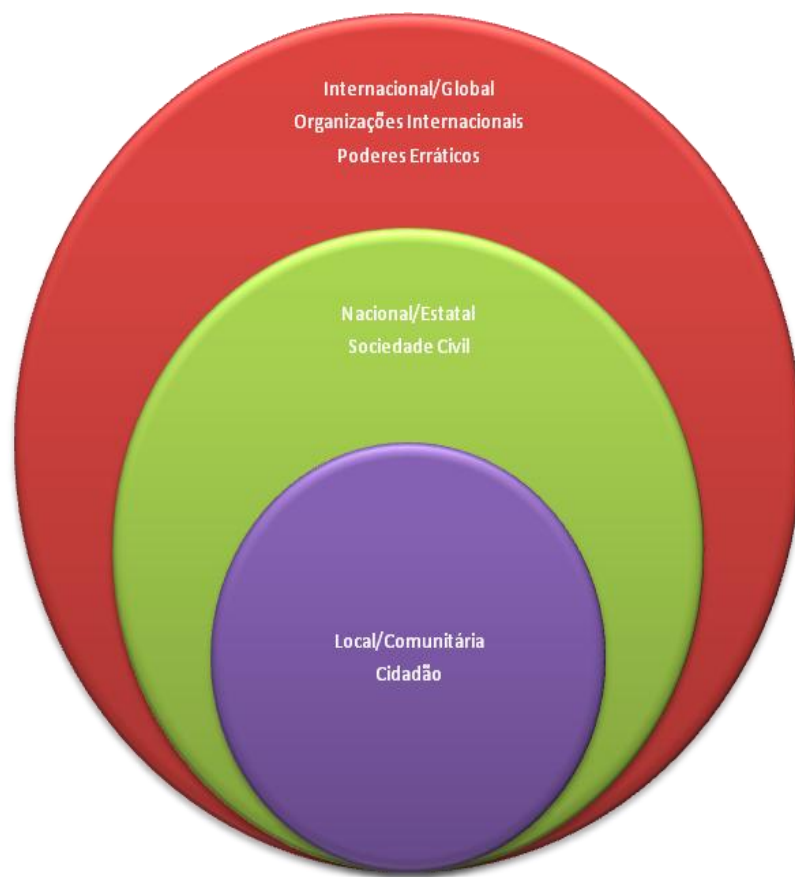
## Anexo 2: Segurança Multinível – os Níveis Vertical e Horizontal



Fonte: Adaptado de Marques Guedes & Elias, 2010.

## **ANEXO 3**

**Anexo 3: Multidimensionalidade da Segurança –  
Dialéctica de Internacionalização e Comunitarização**



Fonte: Adaptado de IPRI, 2006.

## **ANEXO 4**

## Anexo 4: Diferenças entre os Paradigmas Realista e Liberal

	<b>Realismo</b>	<b>Liberalismo</b>
<b>A importância do Estado</b>	O Estado soberano e unitário, é o principal actor e a primeira unidade de análise.	Os Estados não são actores uniformes, têm especificidades próprias relacionadas com o contexto social, político, económico, cultural e geográfico onde se inserem. O Estado é, como tal, desagregado em componentes, algumas das quais podem operar transnacionalmente. Actores estaduais e não estaduais são importantes.
<b>Segurança</b>	A segurança física, a segurança nacional (da soberania, da integridade territorial, dos valores e dos interesses dos Estados) ou a segurança militar são consideradas as prioridades em termos de segurança.	O clássico dilema de segurança não é inerente à política internacional. Os Estados podem desenvolver uma comunidade com um elevado nível de segurança, mesmo quando os seus membros estão armados. Os Estados desenvolvem uma agenda múltipla, onde os assuntos sócio-económicos e o desenvolvimento ocupam um lugar tão importante como a segurança nacional.
<b>Anarquia Internacional</b>	A sociedade internacional anárquica - descentralizada, competitiva, sem autoridade supra-estadual - de onde decorrem as ameaças, é o quadro em que se desenvolve a problemática da segurança dos Estados.	A expansão da democracia, do capitalismo, do desenvolvimento e das interações e interpenetração entre Estados acabarão por modificar o sistema internacional, designadamente os seus interesses e propensão para se relacionarem de forma pacífica. Defendem a redução voluntária da anarquia e da autonomia dos Estados e a intromissão forçada nos países que não cumpram as regras do direito internacional.
<b>Conflitos</b>	O conflito interestadual é considerado o tipo dominante de conflito.	O comportamento dos Estados em Relações Internacionais é adequado às características do respectivo sistema político e da sociedade; como tal, deverão ser evitados conflitos entre sistemas políticos democráticos
<b>Desenvolvimento e Autonomia</b>	Os Estados vêem o desenvolvimento nacional principalmente como um meio para garantir e fortalecer a sua segurança física e a sua autonomia.	Os Estados e as sociedades podem aceitar e conseguir uma cooperação efectiva. Aceitam a interdependência e a gestão cooperativa da segurança, através de reduções voluntárias na anarquia e na sua própria autonomia.
<b>Dinâmica de Comportamento</b>	Estado como actor racional que maximiza o seu próprio interesse e objectivos nacionais em política externa	Os processos de política externa estadual e os processos transnacionais envolvem conflito, negociação, aliança e compromisso, não conduzindo necessariamente a bons resultados.

Fonte: Jackson & Sorensen, (2007: 94-95; 126-127) e Viotti & Kauppi (1990: 11) – adaptação.

## **ANEXO 5**



## Anexo 5: Comparação entre Escolas de Segurança

Escola de Segurança	Principais postulados
Neo-Realismo Civilizacional Huntington	A aldeia global rege-se por agrupamentos de civilizações e de que a prioridade será a segurança da civilização ocidental. Relaciona de forma estreita a dimensão político-militar da segurança, com as alianças entre Estados do mesmo arco civilizacional, com a necessidade de manter a superioridade tecnológica e militar sobre as outras civilizações e com a necessidade de restringir o desenvolvimento do poder militar, convencional e não convencional dos países islâmicos e sínicos. Assim, muitos autores e estratégias militares consideram ser crucial a manutenção das alianças e dos acordos de controlo de armamentos, sobretudo quando estão em causa países ou regiões onde persiste o maior potencial de conflito civilizacional.
Escola de Copenhaga Buzan Waever De Wilde	A noção da (Grande) Segurança inclui as actividades <i>políticas</i> , para além das militares, dos Estados, como aliás ainda um amplo leque de aspectos comunitários que são transversais a fronteiras e que as ‘deslaxam’, escapando às limitações à aplicabilidade do conceito tal como antes utilizado: segurança ambiental, económica, societal e política
Escola de Frankfurt Adorno, Horkheimer, Marcuse e Jürgen Habermas	Os teorizadores da escola de Frankfurt contestam as premissas realistas de separação entre a segurança nacional e a segurança dos indivíduos e da separação entre segurança do Estado e a segurança internacional, desenvolvendo uma visão mais complexa na medida em que engloba actores não tradicionais. É o caso dos movimentos ambientalistas (exemplo: Greenpeace), as organizações não governamentais humanitárias ou de defesa dos direitos humanos (ex. Oxfam, Amnistia Internacional) e grupos políticos que professam ao nível internacional a auto-determinação e a independência dos seus territórios (exemplo: Organização de Libertação da Palestina, Chiapas, etc.). Abordam também a actuação discriminatória do Estado em relação a certos grupos sociais e étnicos, quando seria suposto providenciar segurança para todos aqueles que estão sob a sua tutela, facto que é comum tanto aos chamados Estados desenvolvidos, como aos Estados em situação de crise ou de fragilidade.
Escola de Aberystwyth Ken Booth, Linklater, Williams	A segurança está relacionada com a percepção que os indivíduos têm acerca das ameaças e riscos. O apelo explícito é para um descentramento nas nossas análises, caso queiramos compreender os múltiplos processos de securitarização hoje em dia em curso. Como antes sublinhámos, a postura Aberystwythiana, num plano porventura mais “político-ideológico, é o de um apelo a um conjunto de expectativas “emancipatórias.
Escola de Paris Didier Bigo	Bigo propôs uma compreensão em forma de “Fita de Möebius” da segurança, capaz de conter, nesses termos, a incerteza e insegurança como topologias abertas e infinitas – uma compreensão que sublinha a sobreposição crescente entre segurança interna e externa, mas que em simultâneo coloca limites efectivos nos processos de securitarização daí advenientes. Sublinha três níveis em cujos termos a fusão da segurança interna com a segurança externa provoca mudanças fundamentais na nossa concepção daquilo que significa ‘segurança’: primeiro, ao verem-se desafiadas pela liberdade de circulação de bens, pessoas e ideias, as fronteiras estaduais “transformam” os inimigos em “inimigos de dentro”; segundo, as normas gizadas sobre Direitos Humanos e cosmopolitismo competem com as normas nacionalistas ‘clássicas’, o que leva nalguns casos e aspectos a uma perda de sentido das fronteiras enquanto barreiras contra a insegurança, a desordem e o “Outro” – “os migrantes pobres extra-comunitários”.
Neo-Regionalismos	O ponto focal das análises ‘novo-regionalistas’ tem sido constituído pelo Sul político, <i>lato sensu</i> o antigamente apelidado de “Terceiro Mundo”. De acordo com a perspectiva partilhada por este agrupamento de autores, a melhor maneira de conceptualizar as formulações contemporâneas de governação de segurança é encarando-a como “regional”, bem como “plural” e “informal”. A heterogeneidade de perspectivas contra este pano de fundo comum marca esta ‘escola’: o argumento geral esgrimido é o de que informalidade, pluralidade, e regionalização, são mal capturadas pelo foco posto nos Estados, nas suas agências, e nos seus respectivos arranjos institucionais formais.
Multiculturalistas e Humanitários Mahbub-ul-Haq Petrovski	A segurança e estabilidade do sistema internacional “estão dependentes de um desenvolvimento económico sustentado, o qual, só pode ser atingido através de um compromisso da comunidade internacional. Esta abordagem aponta quer para o alargamento, quer para o aprofundamento do conceito de segurança, considerando o conceito realista (ocidental) inadequado para analisar a problemática da segurança nos países em vias de desenvolvimento. Demonstra as limitações da abordagem realista da segurança, quando aplicada a realidades estaduais não consolidadas, sobretudo em assuntos como a defesa das fronteiras territoriais e dos valores fundamentais do Estado, ao Estado como unidade política homogénea, à anarquia internacional e ao dilema de segurança

## **ANEXO 6**

## Anexo 6: Soberania e Segurança Interna

### SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

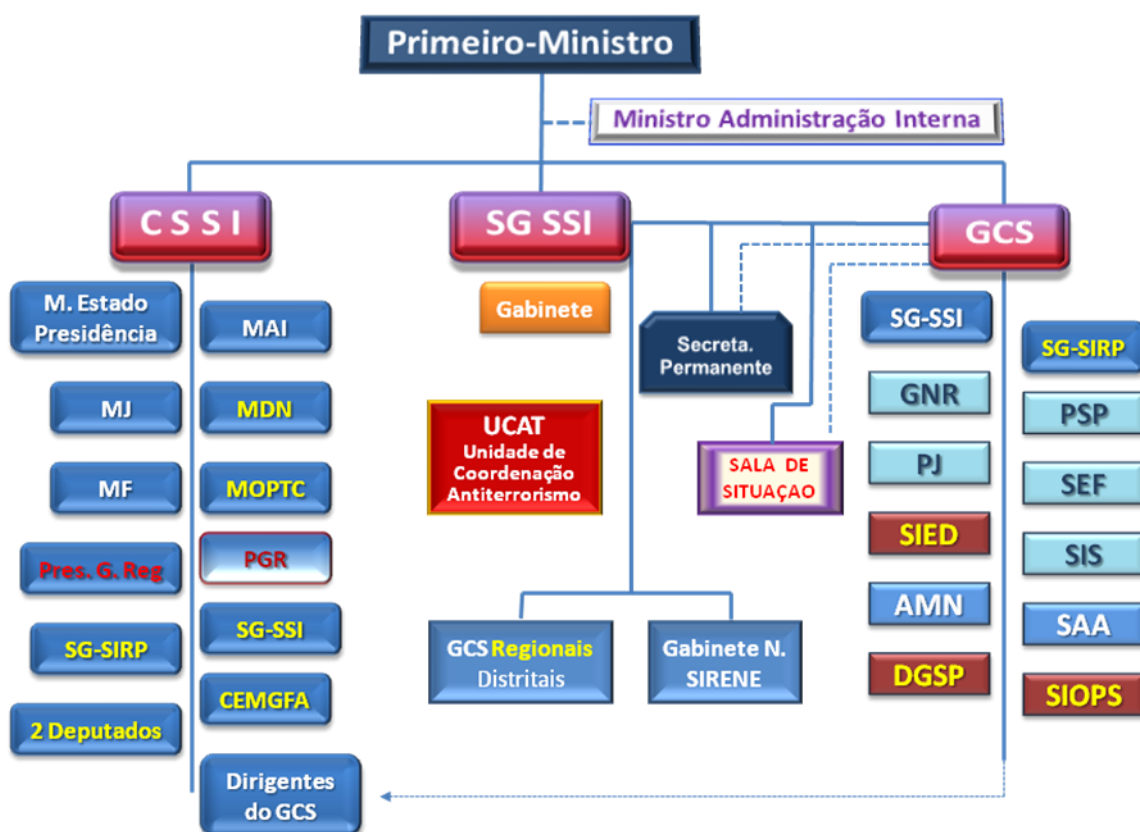


LEI 53/2008, 29AGO

Fonte: SGSSI, 2010.

## **ANEXO 7**

## Anexo 7: Sistema de Segurança Interna

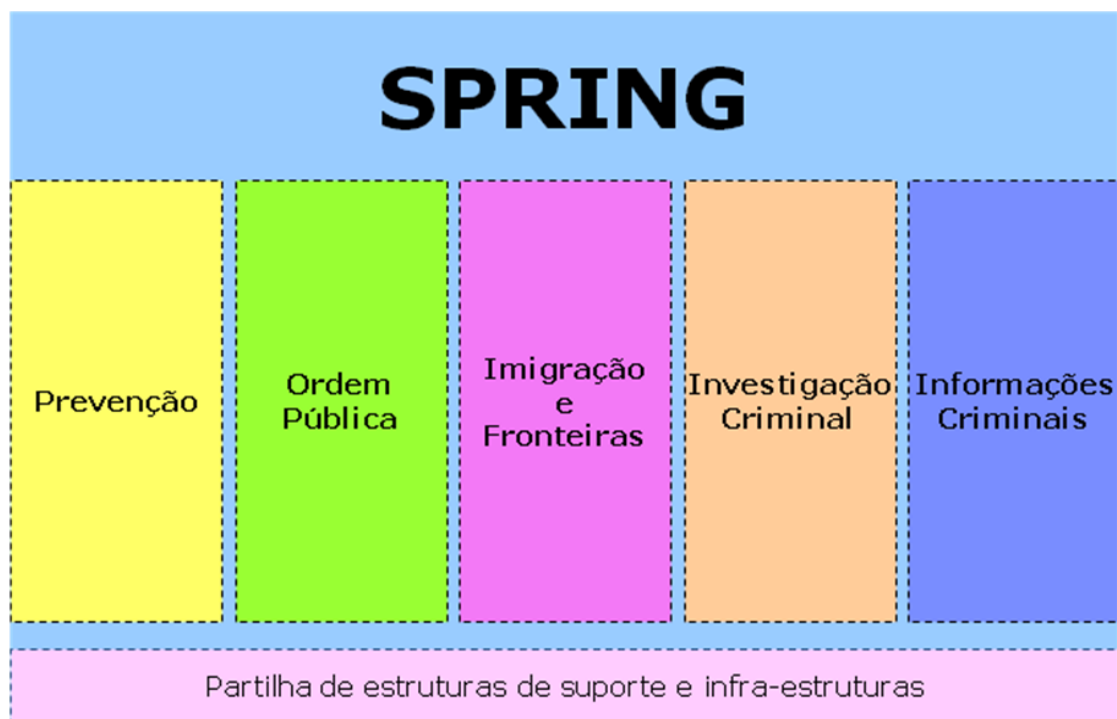
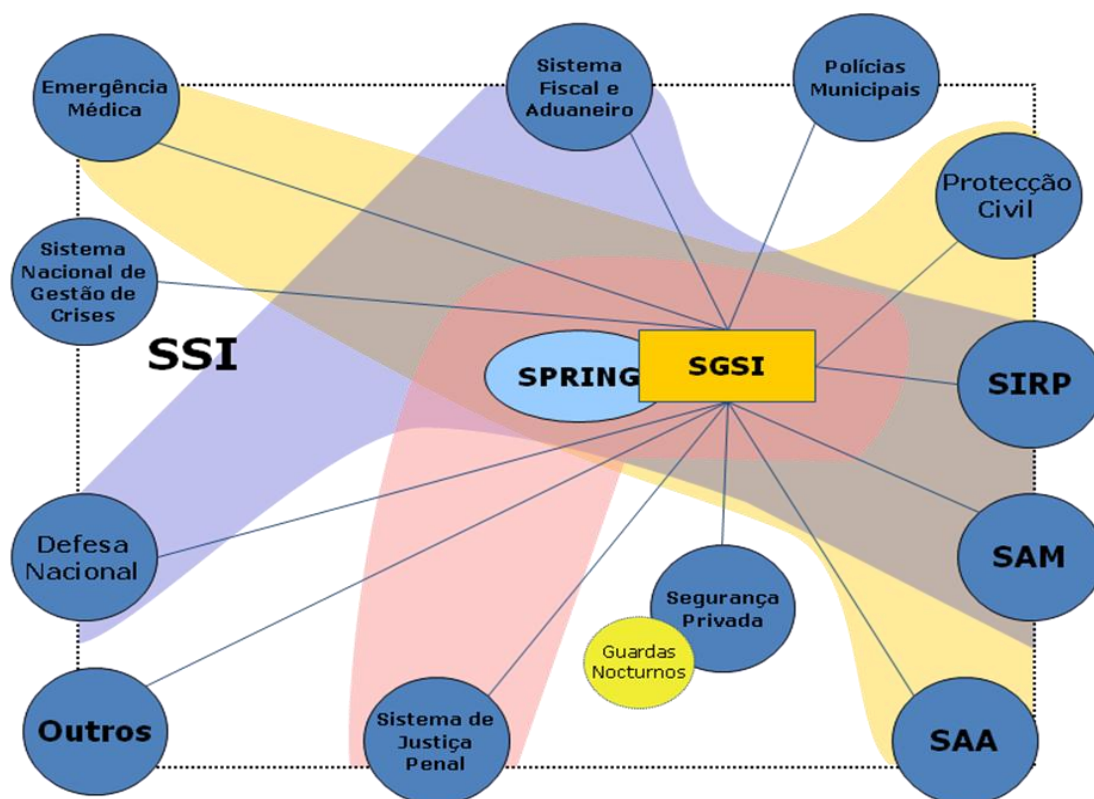


9

Fonte: SGSSI, 2010.

## **ANEXO 8**

## Anexo 8:



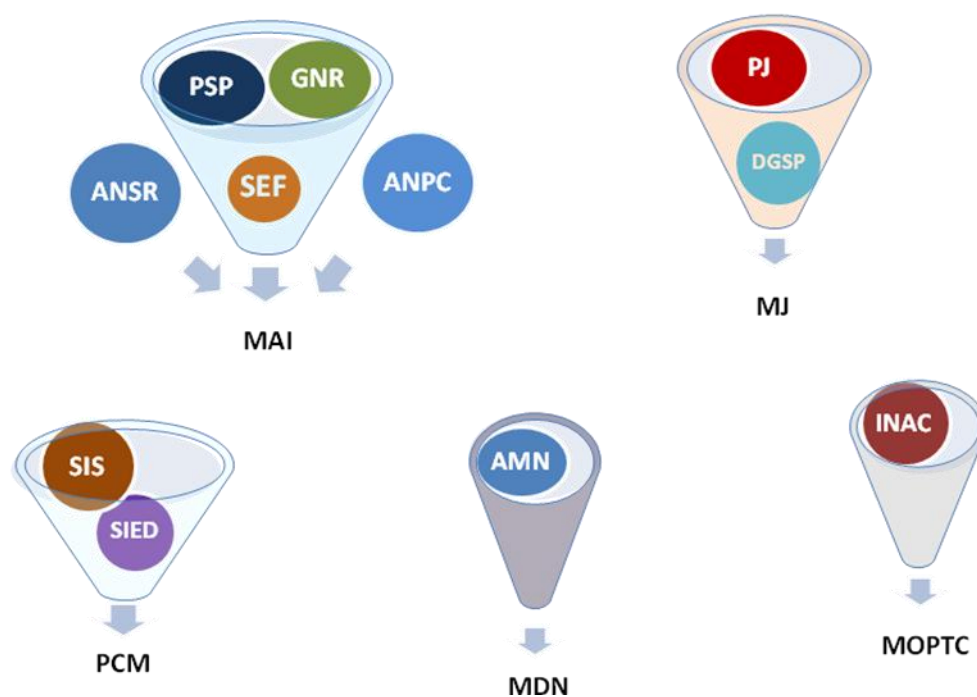
Fonte: IPRI, 2006.

## **ANEXO 9**



## Anexo 9: Multiplicidade de Actores e Tutelas no Quadro de Segurança Interna

### MULTIPLICIDADE DE ACTORES E TUTELAS



Fonte: SGSSI, 2010.

## **ANEXO 10**

## Anexo 10: Programas de Governo - Prevenção e Combate à Criminalidade

I	“vaga de criminalidade que tem afectado a vida dos Portugueses, deverá merecer das forças de segurança uma resposta que se quer, que se exige, pronta e eficaz”; “às forças de segurança competirá responder àquilo que delas a sociedade exige, na protecção às pessoas, às instituições e aos bens públicos e privados através de: - participação no incremento de medidas dissuasoras; - por acções de controlo - e preventivas - pela pesquisa de informação”
II	“programar uma acção global contra o incremento da criminalidade em geral e do tráfico e consumo da droga em especial, actuando a montante das acções delitivas através de medidas articuladas ao nível dos Ministérios para tanto vocacionados, de prevenção e repressão contra a vadiagem, a rufiaria e a prostituição”
III	“promover a criação de um órgão central coordenador da actividade de prevenção criminal que permita concertar esforços hoje dispersos em ordem a uma melhor protecção da sociedade contra a criminalidade, em preocupante crescendo, de assaltos a residências, estabelecimentos comerciais, pessoas indefesas, furtos de e em veículos automóveis”
IV	“os custos financeiros do sistema existente são pois desproporcionais à qualidade da função realizada. Com isso ressentem-se a protecção e defesa dos cidadãos e das instituições, e a própria prevenção e repressão da criminalidade”.
V	“actuar, com celeridade e eficácia, no combate ao crime, com particular incidência para a prevenção criminal, tráfico de estupefacientes e criminalidade violenta”
VI	“combate metódico à criminalidade”
VII	“a prevenção criminal, no âmbito da delinquência infantil e juvenil”
VIII	“a prevenção criminal, no âmbito da delinquência infantil e juvenil, deverá iniciar-se e desenvolver-se mesmo antes de se manifestarem sintomas individualizados desse tipo de criminalidade.”
IX	“reforço da eficácia da luta contra a criminalidade e da delinquência”
X	“releva o combate a todas as espécies de criminalidade”; “não deixar sem resposta os ilícitos penais menos graves”
XI	“combate à criminalidade e prevenção da delinquência”; “os cidadãos têm direito a ser protegidos, não apenas contra a criminalidade violenta ou organizada, mas também contra a pequena criminalidade”; “o Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie”
XII	“no plano do combate à pequena e média criminalidade, geradora de insegurança e potenciadora de um sentimento de impunidade”
XIII	“instituir procedimentos céleres relativamente à pequena criminalidade”
XIV	“introdução de novos procedimentos de prevenção e combate à criminalidade”
XV	“na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade”; “combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade”; “ainda no domínio da delinquência juvenil o Governo considera que é necessária a revisão do actual quadro normativo aplicável”
XVI	“na prevenção e no combate a todos os tipos de criminalidade”; “combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade”; “ainda no domínio da delinquência juvenil o Governo considera que é necessária a revisão do actual quadro normativo aplicável”
XVII	“sério esforço de prevenção e combate à acção delituosa”
XVIII	“será criado um programa nacional de mediação vítima-infractor, quer na delinquência juvenil, quer na idade adulta”; “melhorar a detecção precoce de situações de risco ou de delinquência”; “será lançado um programa contra a delinquência juvenil, orientado para combater a violência, a incivilidade e o vandalismo grupais.”
XIX	“uma realidade multifacetada, que abrange questões tão relevantes como a prevenção dos riscos para a estabilidade social, o combate à criminalidade, a protecção civil ou a sinistralidade rodoviária”

## **ANEXO 11**

## Anexo 11: Programas de Governo - Criminalidade violenta e organizada

I Governo	“por razões de conjuntura interna e internacional surgiram ou intensificaram-se novos tipos de actuação criminosa: tráfico de armas, distribuição e consumo de estupefacientes, fabrico e passagem de moeda falsa, delitos contra a economia, atentados bombistas, raptos, crime organizado, etc.”
II Governo	“a intensificação da luta contra o crime e, em especial, contra as acções terroristas ou outros tipos de crime organizado ou com recurso à violência. Cabendo aqui um decisivo papel às forças de segurança — PSP e GNR —, inscreve-se como preocupação dominante o reforço dos seus meios de actuação, humanos e materiais, programados e a programar, por forma a melhorar a cobertura das áreas em que se denuncia uma maior incidência das várias espécies de criminalidade”.
III Governo	“tendo-se como acção prioritária a desenvolver a prevenção e repressão da criminalidade organizada (tráfico de estupefacientes, tráfico de capitais, moeda falsa, etc.)”
IV Governo	Sem referência específica.
V	“actuar, com celeridade e eficácia, no combate ao crime, com particular incidência para a prevenção criminal, tráfico de estupefacientes e criminalidade violenta”.
VI	“a defesa dos cidadãos e dos seus bens contra uma criminalidade em preocupante aumento, e com formas cada vez mais inesperadas e violentas, postula a cooperação da Polícia Judiciária com os demais organismos com funções de natureza policial”
VII	“a repressão de formas violentas e organizadas de criminalidade”; “a política criminal resultara, assim, flexível, permitindo a luta contra a criminalidade grave”
VIII	“a política criminal resultará, assim, flexível, por forma a permitir a luta contra a criminalidade grave”
IX	“o combate ao crime e o reforço da segurança dos cidadãos... e compreensível inquietação pelo aumento dos crimes violentos”
X	“assume especial relevo o combate a todas as espécies de criminalidade, designadamente a violenta, cujos índices assumem expressão preocupante”
XI	“no domínio da criminalidade violenta (...), o Governo vai dotar ou reforçar as polícias criminais com meios rápidos e eficientes de intervenção e reformular os dispositivos técnicos de recolha e análise das provas”; “o Governo prosseguirá com firmeza a luta contra a criminalidade, quaisquer que sejam as formas por que ela se evidencie, destacando-se, como prioritário, o combate à criminalidade violenta”
XII	“elegendo-se como áreas de intervenção preferencial, reforçar-se-ão os mecanismos de coordenação e de combate à criminalidade violenta”; “o Governo para garantir a redução das taxas de criminalidade e para obstaculizar o desenvolvimento da criminalidade violenta procurará assegurar a completa operacionalidade das forças, e a permanente melhoria organizacional.”
XIII	“a reapreciação das molduras penais relativas a certos tipos de criminalidade violenta e de especial danosidade social”; “ao reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta”
XIV	Sem referência específica.
XV	“na prevenção e no combate a todos os títulos de criminalidade”; “a orientação estratégica e a preparação das Forças de Segurança para o combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam mais índices de violência e perigosidade”
XVI	“orientação estratégica e a preparação das Forças de Segurança para o combate aos principais tipos de criminalidade que afectam a segurança dos cidadãos nas áreas onde se verificam maiores índices de violência e perigosidade”; “uma política de segurança interna eficaz na manutenção da ordem e tranquilidade pública, na prevenção e no combate a todos os tipos de criminalidade”
XVII	“o Governo considera que só é possível traçar uma política de segurança credível que responda às necessidades das pessoas, identificando os principais problemas que hoje se colocam a Portugal: (...) a criminalidade geral (...) tem registado uma tendência constante para crescer, quer no número global quer quanto aos crimes violentos e contra as pessoas”; “em todos os domínios – da sinistralidade rodoviária e dos incêndios florestais à criminalidade grave (...) –, o Governo privilegia medidas preventivas
XVIII	“reforçar a segurança é o primeiro objectivo do Governo neste domínio. Para isso, há que enfrentar e reprimir os crimes cometidos com violência, sobretudo com recurso a armas, bem como aqueles que são mais ofensivos para os cidadãos e causam maior alarme social”
XIX	fixação de prazos peremptórios para os inquéritos criminais quando correm contra suspeitos ou arguidos, de modo a impedir o prolongamento por tempo indefinido das investigações, com excepções muito restritivas como os casos de alta criminalidade organizada.

## **ANEXO 12**

## Anexo 12: Programas de Governo - Coordenação das Forças de Segurança

I	“Desenvolver a capacidade de intervenção, isolada ou coordenada, das forças de segurança”
II	Sem referência específica.
III	Sem referência específica.
IV	“a garantia do respeito dos direitos essenciais fundamentais dos cidadãos constitui outra vertente do Estado de Direito Democrático, que se relaciona com a legítima autoridade do poder político, com a disciplina social e com a segurança das pessoas e dos bens. Para este efeito, importa assegurar nomeadamente estruturas policiais eficazes, coordenadas, prestigiadas. Ora, a função inerente às forças a serviços de segurança encontra-se dispersa por vários organismos, dependentes de Ministérios diversos, desenvolvendo entre si actividades que, por vezes, se sobrepõem, e na maior parte dos casos não se revelam como suficientes para garantir a segurança pública. A coordenação dessa função é quase inexistente e com a actual organização é extremamente difícil. Os custos financeiros do sistema existente são pois desproporcionais à qualidade da função realizada. Com isso, ressentem-se a protecção e defesa dos cidadãos e das instituições, e a própria prevenção e repressão da criminalidade. Constituirá, pois, objectivo do Governo a racionalização das infra-estruturas materiais e organizativas existentes, com o inerente reforço de coordenação e direcção das forças policiais, permitindo-se assim um melhor aproveitamento dos meios existentes e uma maior economia de meios na sua utilização. Será apresentada à Assembleia da República uma proposta de lei-quadro relativa aos fins e medidas de polícia, como o impõe o artigo 272º da Constituição, a fim de se acautelarem os direitos dos cidadãos, pressuposto da vigência do Estado Democrático de Direito. Em consequência, o Governo promoverá a reorganização do modelo das forças policiais, de modo a estas responderem mais cabalmente às necessidades de segurança das populações com as consequentes definições das respectivas orgânicas, estatutos e função do pessoal próprio. Tal será consignado no plano legislativo em momento posterior a definição, pela Assembleia de República, da proposta de lei atrás referida”.
V	Sem referência específica.
VI	“o Governo, no desempenho das suas atribuições, desenvolverá actividades de articulação da administração regional e local com os departamentos centrais, (...) de direcção e coordenação das actividades das forças e serviços de segurança.” “postula a cooperação da Polícia Judiciária com os demais organismos com funções de natureza policial, integrados noutros Ministérios. Prosseguir-se-á nessa já iniciada coordenação de actuações, designadamente por via legislativa.”; “desenvolver-se-ão os mecanismos de coordenação já existentes em matéria de protecção civil e contra calamidades e grandes desastres.”
VII	Sem referência específica.
VIII	“constituirá, pois, objectivo do Governo a racionalização das infra-estruturas materiais e organizativas existentes, com o inerente reforço de coordenação e direcção das forças policiais, permitindo-se assim um melhor aproveitamento dos meios existentes e uma maior economia de meios na sua utilização.”
IX	“redefinição no plano legal dos princípios de segurança interna e das respectivas autoridades em democracia, incluindo a sua coordenação ao mais alto nível”; “definição legal das autoridades de segurança em democracia, incluindo a sua coordenação, tendo em vista possibilitar um adequado tratamento dos problemas da ordem interna”; “proceder à institucionalização de mecanismos que possibilitem a coordenação entre as actividades da PSP, da GNR, da PJ e da GF, além de outros organismos com funções policiais, por forma a obter-se o reforço da eficácia da luta contra a criminalidade e da delinquência com menor dispêndio de recursos humanos e materiais.”
X	apresentação à Assembleia da República de uma Proposta de Lei sobre Segurança Interna, instrumento indispensável à adequada articulação e coordenação da actividade desenvolvida pelas diversas autoridades policiais com vista a um mais eficaz combate e repressão da criminalidade.”; “o Governo assegurará a efectiva coordenação das acções a desenvolver pelas <b>forças e serviços de segurança</b> .”
XI	“o Governo continuará a fomentar a cooperação entre as forças e os serviços de segurança portugueses”; “será melhorada a <b>coordenação</b> operacional entre os vários intervenientes nas acções de protecção civil”
XII	“o Governo aumentará a eficácia da acção preventiva e o sucesso da intervenção repressiva, designadamente através do reforço da coordenação entre os vários órgãos de polícia criminal.”
XIII	“reforço dos mecanismos de cooperação policial, pela melhoria da coordenação entre os diferentes serviços e forças de segurança com responsabilidade nesta área” “O reforço da coordenação do combate ao tráfico de droga, com a participação das autoridades de investigação criminal, promovendo um envolvimento mais eficaz de todas as entidades no combate ao narcotráfico”
XIV	“Reforço da capacidade operacional da Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta Nacional, envolvendo a Polícia Judiciária, a GNR, a PSP, a DGAIEC e o SEF”
XV	Sem referência específica.
XVI	“definição de medidas concretas que garantam uma eficaz articulação entre as forças de segurança no combate ao crime, designadamente a nível da coordenação orgânica, e a efectivação de acessos ao já criado sistema integrado de informação criminal, por parte das autoridades com competência de investigação”; “desenvolvimento da implantação e o reforço da intervenção das Polícias Municipais e a sua correcta articulação com a PSP e a GNR, libertando, também por essa via, estas

	forças de tarefas locais burocráticas”
<b>XVII</b>	“coordenação entre os Serviços de Informações, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes Serviços e os órgãos de polícia criminal”; “o Sistema Integrado de Informação Criminal, previsto desde 2000 é indispensável para garantir a coordenação da actividade das polícias e o sucesso da investigação criminal.”
<b>XVIII</b>	“reforço da coordenação do sistema de segurança interna.”
<b>XIX</b>	“reforçar a coordenação, cooperação e partilha de informação entre forças e serviços de segurança, originando economias de escala que propiciem um maior grau de realização dos objectivos traçados”; “promover medidas que propiciem uma maior articulação, no terreno, entre as forças e serviços de segurança, confirmando a opção pela existência de um sistema de segurança dual, assente numa vertente civil e numa vertente militarizada, e clarificando conceitos no que diz respeito às responsabilidades de cada área específica de intervenção – informações, segurança pública, investigação criminal, estrangeiros e fronteiras e protecção civil”.



## **ANEXO 13**

### Anexo 13: Programas de Governo – Criminalidade Organizada Transnacional

I	“Por razões de conjuntura interna e internacional surgiram ou intensificaram-se novos tipos de actuação criminosa: tráfico de armas, distribuição e consumo de estupefacientes, fabrico e passagem de moeda falsa, delitos contra a economia, atentados bombistas, raptos, crime organizado, etc.”
II	Sem referência específica.
III	Sem referência específica.
IV	Sem referência específica.
V	Sem referência específica.
VI	Sem referência específica.
VII	“alterar pontualmente o vigente Código Penal e respectiva legislação processual com vista a repressão de formas violentas e organizadas de criminalidade.”
VIII	Sem referência específica.
IX	Sem referência específica.
X	“especialmente vocacionado para a prevenção e repressão da criminalidade (...) organizada, será implementado o Serviço de Informações de Segurança.”; “uma especial intencionalidade de acerto existirá quanto ao tratamento penal de comportamentos relacionados com a criminalidade (...) organizada.”
XI	“no domínio da criminalidade (...) altamente organizada, o Governo vai dotar ou reforçar as polícias criminais com meios rápidos e eficientes de intervenção e reformular os dispositivos técnicos de recolha e análise das provas.”; “dar-se-á especial atenção à prevenção e repressão da criminalidade internacionalmente organizada.”
XII	“reforçar-se-ão os mecanismos de coordenação e de combate à criminalidade (...) organizada.”; “como indispensável é, de modo idêntico, a colaboração quer no plano interno, quer no plano internacional com os serviços e forças de segurança no combate à criminalidade internacional”
XIII	“reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à (...) à criminalidade organizada”; “defender-se-á igualmente, no âmbito da União Europeia, a primazia da cooperação intergovernamental na área da Justiça, com especial atenção ao necessário reforço nas áreas da criminalidade organizada”; “defesa do reforço da cooperação europeia no plano da segurança interna, no quadro do conjunto de compromissos assumidos por Portugal, favorecendo o desenvolvimento de mecanismos de informação e combate ao crime à altura da dimensão das ameaças (tendo em linha de conta a crescente natureza transnacional das formas mais sofisticadas de criminalidade organizada)”
XIV	“introdução de novos procedimentos de prevenção e combate à criminalidade, em especial à criminalidade cientificamente organizada a nível global, a qual é imune, ou pouco menos, aos processos tradicionais de combate.”; “será adoptado um Programa de Prevenção e Combate à criminalidade económica, fraude, corrupção e crime organizado, com especial destaque para o combate ao tráfico de droga, em estreita articulação com as organizações internacionais pertinentes, muito em especial no âmbito do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União Europeia.”; “prevenção e o combate (...) à criminalidade internacional”
XV	“noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional. ”; “a evidência dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o terrorismo e outras formas de criminalidade internacional, como uma ameaça real à segurança dos Estados.”
XVI	“importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.”
XVII	“sério esforço de prevenção e combate à acção delituosa, designadamente à criminalidade organizada”; “serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada”; “o novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a participação em acções concertadas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activas e instituições de carácter multilateral e global.”
XVIII	“esforço de prevenção e combate à acção delituosa, designadamente à criminalidade organizada.”; “de modo a combater eficazmente a criminalidade organizada e transnacional, nomeadamente de carácter económico--financeiro, será criada uma Brigada de Investigação Tecnológica.”
XIX	“assumir o nosso país como pivô de alianças privilegiadas com países e comunidades regionais com forte presença da língua portuguesa”

## **ANEXO 14**

## Anexo 14: Programas de Governo – Terrorismo

I	“A onda terrorista que se tem acentuado nos últimos tempos, com o rebentamento de engenhos explosivos visando alvos de cariz político, a vingança pessoal e a vaga de criminalidade que tem afectado a vida dos Portugueses, deverá merecer das forças de segurança uma resposta que se quer, que se exige, pronta e eficaz”.
II	“Elaborar e propor à Assembleia da República uma lei penal de repressão do terrorismo, em concertação com outros países igual mente — quando não em maior grau — preocupados com o flagelo do bombismo, do sequestro, etc.”
III	“Planificação e implementação de um esquema operacional que permita dar resposta imediata a manifestações violentas de criminalidade ainda pouco frequentes no nosso País mas já inseridas num contexto internacional, tais como raptos, tornadas de reféns, atentados contra a aviação civil, actos de terrorismo, etc.”
IV	Sem referência específica.
V	Sem referência específica.
VI	Sem referência específica.
VII	Sem referência específica.
VIII	Sem referência específica.
IX	Sem referência específica.
X	Sem referência específica.
XI	Sem referência específica.
XII	“Como indispensável é, de modo idêntico, a colaboração quer no plano interno, quer no plano internacional com os serviços e forças de segurança no combate à criminalidade internacional, ao tráfico de droga e ao terrorismo.”
XIII	“Defender, no quadro da União, um progressivo reforço da cooperação no campo da Justiça e Assuntos Internos, como forma de dar resposta organizada às questões que afectam a segurança dos cidadãos europeus, nomeadamente no tocante à criminalidade organizada, ao tráfico de drogas e ao terrorismo, designadamente através do eficaz funcionamento da EUROPOL”
XIV	“prevenção e o combate ao tráfico de drogas, à criminalidade internacional e ao terrorismo, serão igualmente objecto de cuidadoso acompanhamento nas instâncias multilaterais por parte de Portugal.”; “articulação das acções de combate à criminalidade organizada, à droga e ao terrorismo e à regulação comum das questões de livre circulação.”
XV	“evidência dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o terrorismo e outras formas de criminalidade internacional, como uma ameaça real à segurança dos Estados.”; “Noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.”
XVI	“Importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.
XVII	“Serão ainda reforçados os meios e programas de prevenção e combate à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira em geral, com especial destaque para a luta contra o terrorismo e os tráficos de droga, seres humanos e armas.” “Por conseguinte, é essencial adoptar e reforçar os mecanismos de cooperação jurídica e judiciária no seio do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia, preparando as novas soluções previstas no Tratado Constitucional europeu e atribuindo prioridade à luta contra o terrorismo.”; “O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a participação em acções concertadas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activas e instituições de carácter multilateral e global.”
XVIII	“Portugal continuará a participar no combate ao terrorismo, ampliando os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral, com destaque para os de partilha da informação e de criação de equipas conjuntas de investigação.”
XIX	Sem referência específica.

## **ANEXO 15**

## Anexo 15: Programas de Governo – Cooperação Internacional em matéria de Segurança

I	“ao Conselho da Revolução, na qualidade de órgão político-legislativo em matéria militar, compete fazer leis e regulamentos sobre a organização, o funcionamento, a disciplina das forças armadas e, ainda, aprovar os tratados ou acordos internacionais que respeitem a assuntos militares”.
II	Sem referência específica.
III	“promover em ligação com os restantes departamentos governamentais e as Forças Armadas, uma mais intensa e adequada participação nos diversos organismos, militares e civis, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, como consequência da nossa adesão plena à Organização”.
IV	Sem referência específica.
V	“Prosseguir esforços com vista à adesão de Portugal às principais convenções internacionais, nas quais se reconhece a base de um futuro Direito Internacional. Quanto ao segundo caminho indicado, de relacionamento múltiplo e diversificado, privilegia o Governo a sua participação nas plataformas multilaterais, como expressão do seu empenhamento na construção de uma nova ordem internacional em todos os sectores de cooperação e troca entre os povos, do seu desejo de uma contribuição activa para um clima crescente de desanuviamento no plano internacional e da sua convicção, determinada pela Constituição, de que as nações devem caminhar gradualmente para a abolição de blocos estanques. Assim, será dado especial relevo a todas as manifestações que, no plano multilateral e bilateral, reforcem a criação de condições para a instauração de uma ordem mundial mais justa, aí o cabendo cuidado que lhe merece a participação no Conselho de Segurança da ONU”.
VI	Sem referência específica.
VII	Sem referência específica.
VIII	Sem referência específica.
IX	Sem referência específica.
X	Sem referência específica.
XI	“o Governo continuará a fomentar a cooperação entre as forças e os serviços de segurança portugueses e as organizações suas congéneres dos restantes países da Comunidade.”
XII	“Simultaneamente dar-se-á particular atenção ao relacionamento com a América do Norte e às acções de cooperação, não apenas com os Países que integram as alianças a que pertencemos, mas ainda com Países que se inserem na nossa área regional e com os PALOP”; “ampliação das acções de cooperação bilateral e multilateral, a reestruturação de serviços e o reforço de mecanismos de vigilância nas fronteiras exteriores.”
XIII	Ao reforço da capacidade de investigação criminal, em especial frente à criminalidade violenta, ao narcotráfico, à criminalidade organizada, à corrupção e à criminalidade económico-financeira, com actuação prioritária nos domínios da polícia científica, do acesso a perícias, da coordenação de meios, da colaboração entre instituições e da cooperação e acção comum no quadro europeu e internacional”; “defesa do reforço da cooperação europeia no plano da segurança interna, no quadro do conjunto de compromissos assumidos por Portugal, favorecendo o desenvolvimento de mecanismos de informação e combate ao crime à altura da dimensão das ameaças”; “a supressão dos controlos nas fronteiras internas dos Estados membros da União Europeia, a par do aumento das pressões migratórias, exige novas estruturas e métodos de cooperação que tenham em conta as exigências do Tratado da União Europeia em matéria de segurança e os princípios que no âmbito do espaço de Schengen visam compatibilizar a liberdade de circulação e a segurança.”
XIV	“O fenómeno da droga e da toxicodependência é um dos mais graves problemas mundiais, requerendo por isso mesmo uma resposta que reflecta uma estreita cooperação da comunidade internacional, numa linha de responsabilidade partilhada, que abranja, de uma forma equilibrada, as áreas da redução de oferta e da redução da procura.”; “a dimensão mundial do problema da droga e da toxicodependência exige uma atenção muito especial ao reforço da cooperação internacional, quer bilateral, quer no quadro da União Europeia e da Organização das Nações Unidas.”; “aperfeiçoamento dos sistemas de controlo e dos <b>mecanismos de cooperação internacional</b> , no que se refere ao combate ao branqueamento de capitais oriundos do tráfico ilícito de drogas, tendo por base as convenções da ONU e as resoluções da 20ª Sessão da Assembleia Geral”
XV	“Neste contexto, onde estamos inseridos e onde queremos ser parte activa, o Governo reafirma o seu empenhamento no esforço de adaptação e actualização do funcionamento das instituições internacionais, como é o caso da Organização das Nações Unidas, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da União Europeia, da União Europeia Ocidental e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.”; “noutro plano há que aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional”; “o reforço da cooperação com a União Europeia e com os países de língua oficial Portuguesa e, ao nível da segurança, da participação nas forças internacionais de missões humanitárias e de manutenção da paz no quadro da União Europeia e das Organizações Internacionais de que Portugal seja membro.”; “o agravamento preocupante das tensões no Médio Oriente é o exemplo mais

	recente da instabilidade de um sistema internacional que requer, do Estado Português e dos seus aliados, um esforço suplementar de coordenação e cooperação internacional.”
XVI	“Importa, também, aperfeiçoar e intensificar, em reciprocidade, a cooperação policial no âmbito do terceiro pilar da União Europeia – especialmente no quadro do novo Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça – no combate à criminalidade e ao terrorismo internacional.”; “reforço da cooperação, ao nível da segurança, com a União Europeia e com os países de língua oficial Portuguesa, bem como da participação nas forças internacionais e de manutenção da paz no quadro da União Europeia e das Organizações Internacionais de que Portugal seja membro.”
XVII	O novo quadro de ameaças da criminalidade organizada e do terrorismo internacional requer ainda a participação em acções concertadas de combate ao crime, envolvendo países terceiros, bem como uma participação mais activa e instituições de carácter multilateral e global.”; “neste contexto, assume a maior importância a colaboração entre os vários órgãos de polícia criminal e entre eles e os Serviços de Informações. É indispensável, de igual modo, aprofundar a cooperação no âmbito da União Europeia e das Organizações Internacionais em que Portugal participa.”; “no domínio da prevenção do terrorismo, é necessário reforçar a coordenação entre os Serviços de Informações, através da acção do respectivo Secretário-Geral, garantir a colaboração efectiva entre estes Serviços e os órgãos de polícia criminal e aprofundar a cooperação com os organismos congéneres estrangeiros.”; “reforço do papel do Conselho de Segurança e da credibilidade das demais instituições do sistema das Nações Unidas, bem como na cooperação aberta entre várias organizações regionais, tenham elas incidência nas áreas da diplomacia, da segurança, do controlo de armamentos e sua redução gradual, mútua, equilibrada e verificável”
XVIII	“Portugal adoptou nos últimos anos uma política avançada para a integração dos imigrantes e uma orientação responsável e realista na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, bem como na cooperação europeia e internacional.”; “contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa.”; “Portugal continuará a participar no combate ao terrorismo, ampliando os mecanismos operacionais de cooperação bilateral e multilateral, com destaque para os de partilha da informação e de criação de equipas conjuntas de investigação.”
XIX	Garantir uma efectiva participação nacional nos organismos de gestão de fluxos fronteiriços, em especial numa altura em que estará na agenda europeia o eventual ajustamento do Tratado de Schengen; Defender a dimensão histórica de Portugal como país euro-atlântico e a sua correlativa inserção nos sistemas colectivos de segurança desse espaço; dinamizar a relação estratégica com os Estados Unidos; assumir e manifestar aos nossos parceiros da NATO uma participação activa na estrutura da Aliança Atlântica. A política externa portuguesa deve alicerçar-se em relações multilaterais – objectivo que não prejudica a intensificação das relações bilaterais – com as potências regionais e os países emergentes. No quadro da vizinhança regional, a bacia do Mediterrâneo, em geral, e o Magrebe, em particular, também devem ser destinatários privilegiados da acção externa de Portugal. Reconhece-se também que Portugal deve empenhar-se afinadamente nas organizações internacionais multilaterais, e por isso, daremos prioridade a: cumprir o mandato de Portugal no Conselho de Segurança nas Nações Unidas; preparar a candidatura de Portugal ao Conselho de Direitos Humanos 2014-17. - Reforçar o relacionamento com a NATO e com as estruturas europeias com responsabilidade de implementação da Política Europeia de Segurança e Defesa. - Aprofundar a participação activa do nosso País em missões internacionais de carácter humanitário e de manutenção da paz, quer no quadro nacional quer no contexto das organizações internacionais de que somos parte.